

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu

**VALTUUSMENETTELY VALTION BUDJETTITALOUDESSA**  
**analyysi maa- ja metsätalousministeriön, puolustusministeriön**  
**ja liikenne- ja viestintäministeriön valtuusmenettelystä**

Julkinen talousjohtaminen  
Pro gradu -tutkielma  
Joulukuu 2013  
Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Tuulia Pitkänen

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu, Julkinen talousjohtaminen

Tekijä:

PITKÄNEN, TUULIA

Tutkielman nimi:

Valtuusmenettely valtion budjettitaloudessa, analyysi maa- ja metsätalousministeriön, puolustusministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön valtuusmenettelystä

Maisteritutkielma:

76 sivua, 1 liitesivu

Aika:

Joulukuu 2013

Avainsanat:

valtuusmenettely, budjettivalta, tietojen selkeys ja riittävyys, luotettavuus, läpinäkyvyys, tarkoituksenmukaisuus

---

Eduskunta käyttää budjettivaltaansa, kun se päättää vuosittain valtion talousarvion menoista ja tuloista. Budjettivalta ei rajoitu vain budjetin muodostumiseen, vaan eduskunnalla on samalla velvollisuus valvoa, että budjettia toteutetaan laillisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Valtuudet ovat osa eduskunnan päättämää valtion talousarviota ja tästä syystä niiden seuranta hyvän varainhoidon toteutumisen vuoksi on tärkeää.

Valtuudet ovat poikkeus valtion talousarvion vuotuisuusperiaatteesta. Valtuusmenettelyn avulla valtion talousarviossa voidaan sitoutua hankkeisiin, joista aiheutuu menoja vasta tulevien vuosien talousarvioissa. Koska valtuudet ovat poikkeus talousarvion periaatteista, pitää niille olla tarkkaan rajattu peruste, jotta niitä voidaan esittää valtion talousarvioon. Valtuutta saa käyttää ainoastaan sinä talousarviovuonna, kun se on myönnetty.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää valtuusmenettelyn budjetoinnin selkeys ja riittävyys eduskunnan budjettivallan kannalta analysoimalla nykytilaa kolmen ministeriön avulla. Analyysia varten tutkimukseen on luotu kriteeristö, joiden mukaan ministeriöt arvioivat valtuuksiensa nykytilaa. Kriteerit ovat budjetoinnin selkeys, tietojen riittävyys, luotettavuus, läpinäkyvyys, määräystenmukaisuus sekä tarkoituksenmukaisuus. Tutkimus painottuu pääosin budjetointiin, mutta myös seurannan toteutumista arvioidaan.

Tutkimukseen valitut ministeriöt ovat maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä puolustusministeriö. Jokaisella näistä kolmesta ministeriöstä on budjetoitavanaan useampia valtuuksia ja niiden kautta sidotut menot ovat summaltaan merkittäviä. Lisäksi näiden kolmen ministeriön valtuudet ovat hyvin erityyppisiä. Maa- ja metsätalousministeriöllä on EU:n ohjelmakautteen liittyviä valtuuksia. Puolustusministeriön valtuudet ovat tilausvaltuuksia puolustusmateriaalihankintoihin. Liikenne- ja viestintäministeriön valtuudet ovat puolestaan pääosin pitkäkestoisia väylähankkeita.

Tutkimuksen tulosten mukaan voidaan sanoa, että valtuusmenettelyn selkeys ja tietojen riittävyys eduskunnan budjettivaltaan nähden on melko hyvällä tasolla. Ministeriöt ovat pyrkineet joko itsenäisesti tai yhdessä valtiovarainministeriön kanssa kehittämään valtuusmenettelyä niin, että talousarviossa esitetyt tiedot olisivat ytimekkäät, mutta kattavat. Tutkimuksessa kuitenkin paljastui, että arviointikriteerien täytyminen vaihteli ministeriöittäin. Valtuuksien toiminnan luonne vaikutti vahvasti kriteerien toteutumiseen. Suurimmat vaikeudet arviointikriteereistä ministeriöillä oli määräystenmukaisuuden toteutumisessa. Ministeriöiden puolelta tätä voitaisiin parantaa tehostamalla sisäisen valvonnan roolia ja käymällä läpi valtuusprosessit. Valtionhallinnon puolelta valtuusmenettelyn kehittämistä tulisi tehdä tarkistamalla siihen liittyviä määräyksiä, jotta ne huomioisivat entistä paremmin valtuuslajien erityispiirteet.

# Sisällys

1 JOHDANTO .....	5
1.1 Tutkimuksen taustaa.....	5
1.2 Aikaisempi aiheeseen liittyvä kirjallisuus.....	7
1.3 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusasetelma .....	7
1.4 Tutkimusmenetelmät.....	9
1.5 Keskeiset käsitteet.....	10
1.6 Tutkielman rakenne.....	12
2 VALTIONTALOUDEN RAKENNE JA SEN OHJAUSVÄLINEET .....	13
2.1 Valtiontalouden tehtävä.....	13
2.2 Eduskunnan rooli ja budjettivalta .....	14
2.3 Valtion talousarvio .....	16
2.4 Budjettiperiaatteet .....	19
3 VALTUUSMENETTELY .....	21
3.1 Valtuusmenettelyn historia.....	21
3.2 Valtuudet .....	24
3.3 Valtuudet valtion talousarviossa.....	28
3.4 Valtuuksien seuranta.....	30
3.4 Vaihtoehtoiset menettelyt valtuuksille .....	33
3.4.1 Siirtomääräraha .....	33
3.4.2 Talousarvion ulkopuoliset rahastot .....	34
3.4.3 Eduskuntaehto.....	35
4 EUROOPAN UNIONIN RAHOITUS.....	36
4.1 Euroopan unionin rahoitusjärjestelmä .....	36
4.2 Euroopan unionin rahoituksen hallinta Suomessa .....	37
5 MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN, PUOLUSTUSMINISTERIÖN SEKÄ LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN VALTUUKSIEN YLEISKUVAUS .....	39
5.1 Maa- ja metsätalousministeriön valtuudet .....	39
5.2 Puolustusministeriön valtuudet .....	43
5.3 Liikenne- ja viestintäministeriön valtuudet.....	46
6 VALTUUSMENETTELYN SELKEYS JA TIETOJEN RIITTÄVYYS EDUSKUNNAN BUDJETTIVALLAN KANNALTA.....	50
6.1 Teemahaastattelujen tulokset .....	50
6.2 Valtuuksien nykytilanne .....	52
6.3 Valtuuksien kehittäminen .....	65
7 PÄÄTELMÄT .....	68
8 LÄHTEET.....	74

## **TAULUKKOLUETTELO**

Taulukko 1. Valtuuksien jakautuminen pääluokittain vuonna 2013, sivu 28

Taulukko 2. Maa- ja metsätalousministeriön pääluokan valtuudet, talousarvioesitys 2013, sivu 40

Taulukko 3. Puolustusministeriön pääluokan valtuudet, talousarvioesitys 2013, sivu 44

Taulukko 4. Liikenne- ja viestintäministeriön pääluokan valtuudet, talousarvioesitys 2013, sivu 47

## **KUVIOLUETTELO**

Kuvio 1. Budjettiprosessi valtionhallinnossa, sivu 18

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen taustaa

Richard Musgrave määritteli vuoden 1959 kuuluisassa teoksessaan *The Theory of Public Finance* julkisen talouden päätehtäväksi resurssien kohdentamisen, tulojen uudelleenjaon sekä taloudellisesta vakaudesta huolehtimisen. Tätä tehtävää toteuttaakseen valtiontalouden tulee olla jatkuvassa vuorovaikutuksessa kansalaisiin ja yhteisöihin. Kansalaiset ja yhteisöt toimivat valtiontalouden päätulolähteinä, kun he maksavat veroja. Samalla ne myös oikeuttavat valtion ja julkisen talouden olemassaolon. (Tuomaala 2009, 18; Valtioneuvoston kanslia 2011, 7, 15.) Tätä vuorovaikutusta ja päätös-  
menettelyä kuvaa kirjallisuudessa käytetty termi "public choice" eli julkinen valinta (Meklin 2002, 39).

Julkinen valinta on kaksivaiheinen prosessi, jossa ensin kansalaiset äänestävät julkiset päättäjät tekemään päätöksiä puolestaan. Nämä vaaleilla luottamustehtävään valitut henkilöt pyrkivät hoitamaan julkista taloutta, kuten heidän äänestäjänsä ovat toivoneet. Samalla he keräävät kansalaisilta veroja, jotta julkinen taloudenhoito on mahdollista. Toisessa vaiheessa kerätyt verovarot kohdistetaan kansalaisille ja eri toiminnoille. (Meklin 2002, 39.)

Eduskunta päättää varojen kohdennuksesta ja valtionhallinto toteuttaa päätöstä. Julkisen sektorin tehtävänä on jakaa resurssit niin, että kansalaiset saavat lahjoitukselleen vastiketta. Vastikkeen saannin kohdalla käytetään termiä "value for money", joka suomennettuna tarkoittaa vastinetta verorahoille. Suomessa tätä termiä usein kuvataan kirjallisuudessa ja lainsäädännössä tuloksellisuuden nimellä. Päättäjät ohjaavat eri mekanismein, että valtionhallinto jakaa julkiset varat mahdollisimman tuloksellisesti ja tehokkaasti. Poliittisten päättäjien intresseissä on, että tämä prosessi on läpinäkyvä ja toimiva kansalaisiin nähden. (Meklin 2002, 39–41.)

Päättäjillä on sekä suora että välillistä vaikutusta julkisen talouden ohjaamiseen. Valtiontalous jaetaan budjettitalouteen ja sen ulkopuoliseen talouteen. Budjettitalous kuuluu eduskunnan poliittisen ja tiukan valvonnan alle ja budjettitalouden ulkopuolinen ohjaus ei ole suoraan eduskunnan ohjattavissa ja osin sen ohjaus on lähellä markkinaohjausta. Eduskunnan suora vallankäyttö kohdistuu siis valtiontalouden ytimeen, budjettiin. (Meklin 2002, 44.)

Eduskunta käyttää budjettivaltaa, kun se vuosittain päättää valtion talousarvion menoista ja tuloista. Budjettivalta on osa eduskunnan vallankäytön laajempaa kokonaisuutta, finanssivaltaa. Budjettivalta ei rajoitu vain budjetin muodostumiseen, vaan eduskunnalla on samalla velvollisuus valvoa, että budjettia toteutetaan laillisesti ja tarkoituksenmukaisesti. (Myllymäki 2007, 56.)

Valtuudet ovat poikkeus budjetin vuotuisuusperiaatteesta, jonka mukaan valtion talousarvion menot ja arvio tuloista päätetään vain yhdelle vuodelle kerrallaan. Valtuusmenettelyn avulla voidaan toteuttaa hankkeita tai laajoja investointeja, joihin pelkkä siirtomäärärahamenettely ei riitä. Se on yksinkertainen ja joustava menettely, joka on tehnyt mahdolliseksi rahallisesti mittavat hankinnat, joita muulla talousarvioarviorahoituksella ei saataisi hoidettua. (Suominen, 1–2; Myllymäki, 2007, 77.)

Valtuuksien joustavuus ja monivuotisuus voi kuitenkin aiheuttaa riskin, koska ilman valvontaa valtuuksien avulla voidaan periaatteessa sitoutua kalliisiin menoihin, joiden rahallista rahoitusta ei ole mietitty tarpeeksi tarkkaan. Valtuusmenoja ei niiden sitoutumisen jälkeen voida arvioida uudelleen, vaan niitä toteutetaan sitoumuksen suuruuden mukaisesti. Jokainen talousarviossa myönnetty valtuus kaventaa eduskunnan budjettivaltaa seuraavan vuoden talousarviossa, koska tehdyn sitoumuksen rahoitus on turvattava. Tämä saattaa heikentää pitkällä tähtäimellä valtion talouden varojen tehokasta kohdentamista. (Suominen, 1–2.)

Valtuuksien hyvä ja määräystenmukainen hallinnointi on erittäin tärkeää, koska se osaltaan toteuttaa valtion varojen tehokasta ja tuloksellista käyttöä. Aihealue on paitsi ajankohtainen, myös kiinnostava, koska valtuuksien kautta sidotaan suuria summia määrärahaa tuleville vuosille. Budjetoinnin selkeys ja läpinäkyvyys myös valtuuksien osalta on tärkeä osa eduskunnan budjettivallan toteutumisesta. Aihetta ei ole aiemmin tutkittu paljon, eikä valtuuksille ole asetettu samoissa määrin vaatimuksia kuin muille määrärahoille. Tästä syystä on mielenkiintoista ja tärkeää tutkia, miten valtuusmenettelyä toteutetaan valtionaloudessa.

Tarvetta tutkimukselle eduskunnan budjettivallan toteutumisesta valtuusmenettelyssä tukee myös Valtionalouden tarkastusviraston Reviisori-lehdessä (Remes 2013) ollut artikkeli, joka koski valtuuksien budjetointia ja seuranta. Artikkelissa haastatellut kansanedustajat toivat ilmi, että he kaipaaisivat vielä entistä tarkempaa selvitystä talousarviossa siitä, mihin he ovat sitoutumassa. Myös Valtionalouden tarkastusviraston näkemyksenä artikkelissa oli, että valtuusmenettelyssä on puutteita, jotka tulisi korjata. Tämä tutkimus tutkii valtuusmenettelyn toteutumista valtiorinnossa

eduskunnan budjettivallan kannalta.

## **1.2 Aikaisempi aiheeseen liittyvä kirjallisuus**

Talousarvion valtuusmenettelyyn liittyvää aiempaa tutkimusta on tehty hyvin rajoitetusti. Aihealueesta on tehty vain kaksi aiempaa tutkimusta. Taru Suominen on tehnyt 1990-luvulla valtiovarainministeriölle tutkimuksen "Valtuusmenettely valtiotaloudessa". Siinä hän analysoi valtuusmenettelyä budjetin vuotuisuusperiaatteen poikkeuksena. Arvioissaan Suominen käsittelee aihetta budjetoinnin ja seurannan kehittämisen kannalta. Lisäksi hän analysoi valtuusmenettelyn tarpeellisuutta. Tutkielman tarkastelukohteeksi oli valittu neljä hallinnonalaa, joilla on käytössään valtuuksia.

Toinen valtuusmenettelystä aiemmin tehty tutkimus on Seppo Rannan Tampereen yliopistolle tekemä liseniaattityö vuodelta 2001 "Valtuusmenettely erityisesti puolustushallinnon sopimuksissa ja sitoumuksissa". Siinä Ranta keskittyy antamaan yleisen kuvan puolustushallinnon sopimuksista ja sitoumuksista sekä arvioimaan määräystenmukaisuutta julkisoikeuden näkökulmasta. Lisäksi Rannan tutkimuksen tavoitteena on ollut tuottaa uutta tietoa tilausvaltuuksista sekä avata niiden sisältö ja merkitys lainsäätäjälle ja lainkäyttäjälle.

Tieteellisessä kirjallisuudessa valtuusmenettelyä on käsitelty osana julkisoikeudellista tieteellistä kirjallisuutta. Arvo Myllymäki on tehnyt useampia julkaisuja, joissa hän on käsitellyt eduskunnan budjettivaltaa ja talousarviota. Tämä kirjallisuus sisältää myös valtuusmenettelyn oikeudelliset periaatteet.

Sekä Taru Suomisen että Seppo Rannan tutkimukset ovat kattavia ja käsittelevät aihetta laajasti. Aiemmat tutkimukset antavatkin hyvää taustatietoa siitä, miten valtuusmenettely on kehittynyt 1990-luvulta tähän päivään. Oma tutkimukseni saa tukea aiemmasta tutkimuksesta, mutta sen näkökulma ja tutkimusaihe poikkeavat kuitenkin aiemmista tutkimuksista. Tutkimukseni keskittyy valtuuksien budjetoinnin selkeyteen ja riittävyys eduskunnan budjettivallan ja tiedonsaannin näkökulmasta.

## **1.3 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusasetelma**

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää valtuusmenettelyn budjetoinnin selkeys ja riittävyys eduskun-

nan budjettivallan kannalta analysoimalla nykytilaa kolmen esimerkkiministeriön avulla. Analyysia varten tutkimukseen on luotu kriteeristö, joiden mukaan ministeriöt arvioivat valtuuksiensa nykytilaa. Kriteerit ovat budjetoinnin selkeys, tietojen riittävyys, luotettavuus, läpinäkyvyys, määräystenmukaisuus sekä tarkoituksenmukaisuus. Tutkimus painottuu pääosin budjetointiin, mutta myös seurannan toteutumista arvioidaan.

Nykytilan arvioinnin lisäksi tutkimuksessa selvitetään, miten ministeriöt näkevät valtuusmenettelyn osaltaan tulevaisuudessa. Miten he ovat pyrkineet ratkaisemaan mahdolliset ongelmat, jotta budjetti ja siihen sisältyvät valtuudet palvelisivat entistä paremmin eduskunnan budjettivallan toteutumista. Tulevaisuuden osalta tutkimukseen sisällytetään myös lainsäädännössä vireillä oleva muutos, joka vaikuttaa osaltaan valtuusmenettelyyn. Valtiovarainministeriössä (VM) on etenemässä hanke, jossa siirtomäärärahan enimmäispituutta muutettaisiin nykyisestä kolmesta vuodesta viiteen vuoteen. Toteutuessaan muutos voisi poistaa valtuuden tarpeen osasta nykyisiä valtuuksia. Tutkimuksessa selvitetään, miten tämä muutos vaikuttaa ministeriöissä valtuusmenettelyyn.

Tutkimuksen pääasiallinen tavoite on löytää vastaus seuraavaan kysymykseen

- Onko valtuuksien budjetointi maa- ja metsätalousministeriön, puolustusministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön osalta selkeää ja antavatko ministeriöt talousarviossa riittävät tiedot eduskunnan päätöksentekoa varten?

Alakysymyksiä ovat

- Onko valtuuksien budjetointi luotettavaa?
- Onko valtuuksien budjetointi läpinäkyvää?
- Onko valtuuksien budjetointi määräystenmukaista?
- Onko valtuuksien budjetointi tarkoituksenmukaista?
- Mitkä ovat valtuusmenettelyn nykytilanteen ongelmat ja miten ministeriö aikoo kehittää valtuusmenettelyään tulevaisuudessa?

Tutkimuksen kohteina ovat maa- ja metsätalousministeriö (MMM), puolustusministeriö (PLM) ja liikenne- ja viestintäministeriö (LVM). Ministeriöt on valittu tutkimukseen sillä perusteella, että jokaisella näistä kolmesta ministeriöstä on budjetoitavanaan useampia valtuuksia ja niiden kautta sidotut menot ovat summaltaan merkittäviä. Lisäksi näiden kolmen ministeriön valtuudet ovat hy-



vin erityyppisiä. Maa- ja metsätalousministeriöllä on EU:n ohjelmakauteen liittyviä valtuuksia. Puolustusministeriön valtuudet ovat hankintavaltuuksia. Liikenne- ja viestintäministeriön valtuudet ovat pääosin pitkäkestoisia väylähankkeita. Yhdessä nämä kolme ministeriötä luovat kattavan arvioinnin koko valtionhallinnon valtuuksien budjetointiin ja valtuusmenettelyyn yleensä.

Puolustusministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö valikoituivat tutkimuskohteeksi myös siitä syystä, että Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa 22.6.2011 todettiin näiden ministeriöiden osalta seuraavaa "PLM:n ja MMM:n valtuuksien budjetointia uudistetaan selkeämmäksi ja läpinäkyvämmäksi." (Kataisen hallitusohjelma 22.6.2011, 12.) Hallitusohjelman kirjaus sivuaa tutkimusta ja tutkimuksessa tullaankin käsittelemään, miten ministeriöt ovat kirjauksen pohjalta toimintaansa kehittäneet.

Tutkimus rajataan koskemaan valtuusmenettelyä ja sen budjetointia arvioinnin kohteena olevissa ministeriöissä. Tutkimuksessa ei käsitellä EU:n talousarviossa käytössä olevaa valtuusmenettelyä, koska tarkoitus on keskittyä kansallisen valtuusmenettelyn sisältöön ja kehittämistarpeisiin.

## 1.4 Tutkimusmenetelmät

Tutkimuksen tavoitteena on arvioida valtuusmenettelyn selkeyttä valtionhallinnossa eduskunnan budjettivallan kannalta. Lähestymistapa tutkimukseen on laadullinen arviointitutkimus. Arviointi valtuusmenettelyn selkeydestä toteutetaan tutkimusta varten luodun kriteeristön avulla. Lisäksi tutkimuksessa pohditaan valtuusmenettelyn asemaa ja tulevaisuutta valtionhallinnon lainsäädännön muutoksissa. Tutkimustapana on tapaustutkimus, joka on empiirinen tutkimusmenetelmä.

Empiirisen tutkimuksen tarkoituksena on muodostaa tutkimuksen teoria empiiristen havaintojen pohjalta. Tapaustutkimus on empiirisen tutkimuksen menetelmä, joka hyödyntää monipuolisesti erilaisia aineistoja ja menetelmiä. Tutkimuksen kohteena on aina tapahtumakulku tai ilmiö, johon pyritään pienen joukon tai vain yksittäisen tapauksen perusteella löytämään tarkka ja kattava kuvaus ilmiöstä. (Laine ym. 2007, 9–10.) Tapaustutkimus sopii menetelmänä tähän tutkimukseen, koska ministeriöiden joukosta on valittu joukko yksiköitä, joiden valtuusmenettely halutaan kuvata ja tutkia mahdollisimman perusteellisesti. Tapaustutkimuksen empiirinen aineisto kerätään käyttäen teemahaastatteluja sekä dokumenttianalyysia tutkimusaiheesta.

Teemahaastattelu on haastattelumenetelmänä puolistrukturoitu. Tämä tarkoittaa, että siltä puuttuu

lomakehaastattelun mukainen kysymysten tarkka muoto ja etenemisjärjestys. Haastattelun kulku tapahtuu teemoittain ja haastattelijalle jää teemahaastattelussa tilaa tehdä tilanteen mukaan lisäkysymyksiä. Tämä kuitenkin vaatii haastattelijalta tarkkaa perehtymistä etukäteen tutkittavan kohteen rakenteeseen ja prosesseihin. Ilman tätä tietoa haastattelija ei voi rakentaa haastattelun teemoja. (Hirsjärvi & Hurme 2010, 47–48, 66.) Jotta teemahaastattelun avulla saadaan mahdollisimman kattava arviointi tutkimuskohteesta, on haastateltavien tunnettava valtuusmenettely ja sen prosessi kohdeministeriössä. Tutkimuksen teemahaastattelut tehdään kohdeministeriöiden talousyksikön talousjohtajille (kolme teemahaastattelua). Haastatteluissa he arvioivat, miten valtuusmenettely on tutkimuksessa esitettyjen kriteerien mukaisesti toteutunut heidän ministeriössään.

Teemahaastatteluja tukevan dokumenttianalyysin aineistona käytetään valtuusmenettelyä koskevaa lainsäädäntöä, määräyksiä ja ohjeita sekä Valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomusta valtuuksien budjetoinnista, seurannasta ja raportoinnista (10/2013). Tutkimuksen kohteena olevilta ministeriöiltä saatuja dokumentteja on myös hyödynnetty aineistossa. Dokumentaatiota käytetään yhdessä teemahaastattelujen kanssa arvioitaessa, miten ministeriöiden valtuusmenettely toteuttaa eduskunnan budjettivaltaa.

Tutkimuksen valtuusmenettelyn tulevaisuutta käsittelevään osaan on aineistona käytetty valtiovarainministeriön dokumentaatiota käynnissä olevasta lainsäädännön muutoksesta. Valmistelun alla olevassa hallituksen esityksessä siirtomäärärahakauden enimmäispituus nostettaisiin poikkeustapauksissa viiteen vuoteen. Esitys pohjautuu valtiovarainministeriön hankkeeseen talousarviolainsäädännön kehittämiseksi.

Tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä annetaan lukijalle kuva valtuusmenettelystä ja sen toteutuksesta valtion taloushallinnossa. Viitekehys sisältää kuvauksen julkisen talouden tehtävästä ja eduskunnan roolista tätä tehtävää toteutettaessa. Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen aineisto on tutkimuskohteesta johtuen haettu pääosin suomenkielisestä kirjallisuudesta.

## 1.5 Keskeiset käsitteet

Tutkimuksen kannalta keskeiset käsitteet ovat seuraavat:

*Eduskunnan finanssivalta* tarkoittaa eduskunnan valtaa päättää valtion talousarvion menojen lisäksi

myös sen tulotaloudesta. Verotuksesta määrääminen on merkittävä osa eduskunnan finanssivaltaa. Tämän lisäksi finanssivaltaan katsotaan kuuluvan eduskunnan valta päättää valtion lainanotosta, valtiontakauksista ja -takuista.

*Eduskunnan budjettivalta* on osa finanssivaltaa. Tämä tarkoittaa eduskunnan oikeutta päättää vuosittain valtion talousarviosta. Budjettivallan käsite pitää sisällään eduskunnan velvollisuuden valvoa valtion taloudenhoitoa ja talousarvion toteutumista.

*Budjettiperiaatteet* ovat perustuslakiin pohjautuvia linjauksia, joiden puitteissa talousarvio tulee toteuttaa. Budjettiperiaatteet ovat aina pääsääntö, jonka mukaan talousarvio rakennetaan, mutta miltei jokaiselle periaatteelle on muodostunut poikkeuksia. Budjettiperiaatteita ovat täydellisyysperiaate, bruttoperiaate, yleiskatteellisuusperiaate, tasapainoperiaate sekä vuotuisuusperiaate.

*Valtion talousarvio* on eduskunnan vuosittain päättämä asiakirja, johon on koottu arvio valtion menoista ja tuloista varainhoitovuodelle. Talousarviosta käytetään myös nimitystä budjetti. Valtion talousarvion laadintaa rajaavat budjettiperiaatteet, joiden mukaisesti talousarvio laaditaan. Talousarvion rakenne sisältää kolme tasoa: osasto- ja pääluokkatason, lukutason sekä momenttitason.

*Momentit* ovat valtion talousarviossa alin rakennetaso, johon tulot tai menot kootaan tietyn tehtävän tai laadun mukaan. Momentti jakautuu päätösosaan ja selvitysosaan. Päätösosan päättää eduskunta ja se sisältää määrärahan käyttötarkoituksen sekä määrärahan tai tulon määrän. Selvitysosassa on momentin tarkoitusta taustoittava osa, johon on mahdollista antaa yksityiskohtaisempaa tietoa momentin sisällöstä.

*Siirtomääräraha* on yksi talousarvion kolmesta määrärahatyypistä. Siirtomääräraha on kaksi- tai kolmevuotinen määräraha, joka on käytettävissä budjettivuoden ja sitä seuraavan vuoden (tai kahden) aikana. Siirtomäärärahan ylitys vaatii eduskunnan hyväksynnän. Se on poikkeus vuotuisuusperiaatteesta, joka on yksi budjettiperiaatteista.

*Valtuusmenettely* on poikkeus talousarvion vuotuisuusperiaatteesta. Valtuusmenettelyn avulla voidaan valtion talousarviossa sitoutua valtuudella menoihin, joihin rahoitus tarvitaan vasta tulevien vuosien talousarvioissa. Valtuusmenettelyä käytetään yleensä suurten hankintojen tai monivuotisten hankkeiden yhteydessä, joiden rahoittaminen siirtomäärärahan käyttöajan puitteissa ei olisi mahdollista. Mm. tie- ja väylähankkeet sekä EU-rahastokauden varainhoito hoidetaan tällä hetkellä

talousarviossa valtuusmenettelyllä.

## 1.6 Tutkielman rakenne

Tutkimuksen teoriaosuus alkaa luvusta kaksi, joka käsittelee valtiontalouden teorian edeten valtiontalouden keskeiseen rahoitusjärjestelmään, valtion talousarvioon. Luvussa 2.1 käsitellään aluksi lyhyesti julkis- ja valtiontalouden tavoitteet ja tehtävät. Luvussa 2.2 käsitellään eduskunnan rooli valtionhallinnossa. Lisäksi luvussa käsitellään tarkemmin eduskunnan käyttämä budjettivalta. Luvussa 2.3 kerrotaan valtion talousarvion sisällöstä sekä kuvataan talousarvion laadintaprosessi. Luku 2.4 käsittelee valtion talousarvion budjettiperiaatteet. Näistä vuotuisuusperiaate on tutkimuksen kannalta tärkeä, koska valtuusmenettely on periaatteen poikkeus.

Luku kolme pyrkii antamaan kokonaisvaltaisen kuvan valtuusmenettelystä. Luvussa 3.1 käydään läpi valtuuksien historia aina nykyhetkeen asti. Luvussa 3.2 kerrotaan valtuuksista ja kuvataan lyhyesti eri valtuuslajit. Luku 3.3 käsittelee valtuuksien esittämistä talousarviossa. Luku 3.4 käsittelee valtuusseurannan ja sitä koskevat määräykset. Viimeisessä luvussa 3.5 käydään läpi vaihtoehtoiset menettelyt valtuuksille. Vaihtoehtoisia menettelyjä ovat siirtomääräraha, talousarvion ulkopuoliset rahastot sekä eduskuntaehto.

Luvussa neljä kuvataan EU:n rahoitusjärjestelmä ja sen vaikutus Suomen talousarvion rahoitukseen. Ensimmäisessä luvussa 4.1 kuvataan yleisesti EU:n rahoitusjärjestelmä, EU:n talousarvion sisältö sekä monivuotiset rahoituskehykset. Lisäksi luvussa käsitellään mitä yksittäinen jäsenvaltio EU:lle maksaa ja mihin se EU:lta rahaa saa. Luvussa 4.2 käydään läpi EU:sta saatavat varainsiirrot valtion talousarvioon. Luvussa esitellään myös lyhyesti kaikki ne rahastot, joista Suomi saa tukea EU:lta.

Luvusta viisi alkaa tutkimuksen empiirinen osuus. Siinä esitellään lyhyesti kolme tutkimuksen kohteena olevaa ministeriötä omissa luvuissaan. Luvuissa 5.1, 5.2 ja 5.3 esitellään ministeriöt ja heidän toimialansa lyhyesti sekä kerrotaan minkä tyyppisiä valtuuksia ministeriöillä on. Lisäksi luvussa kuvaillaan jokaisen ministeriön valtuuksien budjetointi- ja seurantaprosessi.

Luvussa kuusi käydään läpi teemahaastattelujen tulokset. Luvussa 6.1 kerrotaan lyhyesti teemahaastatteluiden toteutuksesta. Luvut 6.2 ja 6.3 pitävät sisällään teemahaastatteluissa kootut tutkimustulokset. Luku 6.2 keskittyy valtuusmenettelyn nykytilanteeseen. Luvussa haastateltavat ovat arvioineet tutkimuksen kriteeristön mukaisesti miten selkeää ja riittävää heidän valtuusmenettelynsä

on eduskunnan budjettivallan näkökulmasta. Jokainen ministeriön haastateltava arvioi itsenäisesti, miten he katsovat kriteerien toteutuneen. Luku 6.3 keskittyy tulevaisuuteen sekä suunnitelmissa oleviin kehittämishankkeisiin valtuusmenettelyssä. Lisäksi luvussa käsitellään valtiovarainministeriössä valmistelussa oleva siirtomäärärahan käyttöajan pidentäminen ja muutoksen vaikutus ministeriöiden valtuusmenettelyihin.

Luvussa seitsemän esitetään yhteenvetona havaitut tutkimustulokset sekä niiden perusteella tehdyt päätelmät.

## 2 VALTIONTALouden RAKENNE JA SEN OHJAUSVÄLINEET

### 2.1 Valtiontalouden tehtävä

Julkistalouteen katsotaan kuuluvaksi valtiontalous ja kunnallistaloudet. Siitä käytetään myös nimitystä finanssihallinto. Julkistalouden tehtävänä ei ole voiton tavoittelu vaan yhteiskunnallisen tavoitteen toteutuminen. Sen tavoitteet lähtevät siitä tarpeesta, mitä hallitsevia yhteiskuntapoliittisia tavoitteita on käynnissä. Toisin kuin yksityisellä puolella, julkistalous ja sen hoito eivät ole olemassa valtiota ja kuntia itseään varten, vaan julkistalouden tarkoituksena on palvella yhteiskuntaa. (Myllymäki 1994a, 8, 12.) Richard Musgrave määritteli vuodel 1959 teoksessaan *The Theory of Public Finance* julkisen talouden päätehtäväksi resurssien kohdentamisen, tulojen uudelleenjaon sekä taloudellisesta vakaudesta huolehtimisen (Tuomaala 2009, 18). Julkistalouden välityksellä hoidetaan yhteiskunnan eri politiikkoja. Ylimmät valtioelimet päättävät mihin suuntaan näitä kehitetään ja mille yhteiskunnan toimintalohekolle panostetaan rahaa. (Myllymäki 1994a, 13.)

Valtiontalous toimii samoin periaattein osana julkistaloutta. Valtio kerää varansa kansalaisilta. Ilman näiltä kerättyjä verotuloja, ei toimintaa olisi. Kyseessä on kaksivaiheinen prosessi, jota kirjallisuudessa kutsutaan nimellä julkinen valinta ”public choice”. Ensimmäin kansalaiset valitsevat päättäjät edustamaan heitä julkisten varojen hoidossa. Toinen vaihe prosessista alkaa, kun päättäjät kohdentavat nämä veroilla kerätyt rahat eri toiminnoille. Kohdentaminen tulisi teorian mukaan tehdä niin, että kansalaiset saivat maksimaalisen hyödyn lahjoitukselleen eli vastinetta verorahoilleen. Suomessa tästä tapahtumasta käytetään termiä tuloksellisuus. (Meklin 2002, 39.)

Päättäjillä on käytössä eri mekanisme, joilla he pyrkivät jakamaan julkiset varat mahdollisimman tuloksellisesti ja tehokkaasti. Näitä mekanismeja ovat säädökset, talousarvio, sektorisuunnitelmat, sopimukset sekä muut järjestelyt. (Myllymäki 1994a, 17.) Talousarvio on keskeinen valtiontalouden ohjausväline, jonka hyväksynnässä eduskunta on keskeisessä asemassa. Valtiontalouden linjat muodostuvat kuitenkin pidemmältä ajalta hallitusohjelman, kehysten ja muiden yhteiskunnallisten tavoiteasiakirjojen pohjalta. Nämä asiakirjat ohjaavat sitä, miten ministeriöt budjettiin rahat ehdottavat. Tällöin hallituksen rooli ja vaikutus politiikkojen eteenpäin viejänä ja rahojen kohdentajana korostuu. Hallitus toimii yleisen talouspolitiikan kehittäjänä. (Myllymäki 1994a, 14–15.)

Valtiontalouden hoito perustuu vahvasti lainalaisuuteen. Käytössä olevat keinot on säädetty laissa ja johdettu sieltä määräyksiin. Tämän lisäksi päättävien elinten ja hallinnon jako on selkeä. Hallinnon tehtävänä on toteuttaa eduskunnan ja hallituksen tahto mahdollisimman tuloksellisesti ja tehokkaasti. Tavoitteena valtionhallinnossa on käytössä olevien mekanismien avulla saavuttaa yleiselle talouspolitiikalle asetetut tavoitteet. Valtionhallinnon tavoitteena on palvella kansalaista.

## **2.2 Eduskunnan rooli ja budjettivalta**

Perustuslain (731/1999) 1 §:n mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta, jossa valta kuuluu kansalle. Suomen kansaa edustaa eduskunta, joka valitaan neljän vuoden välein vaaleilla. Eduskunnan päätehtävänä on yhdessä muiden toimijoiden kanssa huolehtia, että kansalaiset saavat maksamilleen verorahoille vastinetta. Tätä tehtävää se toteuttaa perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä esitetyn mukaisesti.

Eduskunnan rooli valtiontalouden hoidossa on toimia päättäjän ja valvojan roolissa. Päättäjän roolissa eduskunta on, kun se säätää lakeja ja määrää budjetista. EU-asioiden osalta se toimii enemmän vaikuttajan roolissa, mutta sillä on myös oikeus päättää Suomen kanta niiden EU:ssa päätettävien asioiden osalta, jotka sisältönsä puolesta kuuluvat eduskunnan päätettäväksi. Päätökset tehdään täysistunnossa, joka on eduskunnan päätäntävällän keskeinen väline. (EK 2013.)

Eduskunta toimii päättäjänä käyttäessään lainsäädäntövaltaa, joka sille on perustuslain (731/1999) 3 §:ssä annettu. Samaan perustuslain pykälään nojautuu myös finanssivalta, jossa eduskunta käyttää valtaoikeuttaan osallistua päätöksentekoon valtiontaloudesta. Finanssivaltaan katsotaan kuuluvan budjettivallan lisäksi verolakien ja palvelumaksujen perusteiden säätämisvalta sekä valtaa päättää valtion lainanotosta, valtiontakauksista ja valtiontakuista. Finanssivallan termi on ns. budjettilakien

osalta päällekkäinen lainsäädäntövallan kanssa. Budjettilait liittyvät kiinteästi talousarviossa myönnettyyn määrärahaan tai tuloon ja ne tulee hyväksyä samanaikaisesti talousarvion kanssa. (Eduskunnan kanslia 2005, 19; Myllymäki 2007, 71.)

Budjettivalta käsittää eduskunnan oikeuden päättää vuosittain valtion talousarvion menoista ja tuloista. Budjettivalta ei rajoitu vain budjetin muodostumiseen, vaan eduskunnalla on samalla velvollisuus valvoa, että budjettia toteutetaan laillisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Budjettivalta ei kata budjetin ulkopuolista taloutta ja Myllymäen (1994b, 70–73) näkemyksen mukaan valtionhallinnossa tehdyt uudistustoimet ovat kaventaneet eduskunnan budjettivaltaa 1990-luvulla, kun valtion budjettihallinnosta on siirretty osia budjetin ulkopuolelle yhtiöittämällä, yksityistämällä toimintoja ja perustamalla liikelaitoksia. Eduskunnan budjettivalta ja sen siirtämä velvoite hallinnon tehokkaiseen ja tulokselliseen varainkäyttöön on kuitenkin merkittävä tekijä ja budjettivalta antaa eduskunnalle sen tarvitseman mandaatin julkisten varojen lailliseen ja tarkoituksenmukaiseen hoitoon. (Myllymäki & Kalliokoski 2006, 30–33.)

Päätätävällän lisäksi eduskunnalle on annettu valvontavaltaa. Hallituksen ja hallinnon valvonta kuuluu eduskunnan tehtäviin. Parlamentarismin periaatteen mukaisesti hallituksen tulee nauttia eduskunnan suosiota. Hallituksella on myös vastuu pitää eduskunta tiedotettuna käynnissä olevista asioista. Hallitus informoi eduskuntaa hallituksen vuosikertomuksessa, selonteoissa ja tiedonannoissa. Myös hallituksen esitysten käsittely eduskunnassa on hallituksen toiminnan valvontaa. Eduskunnalla on oikeus arvioida hallituksen ja hallinnon toimintaa. Oikeudellinen valvonta kuuluu myös eduskunnalle. Tätä tehtävää se toteuttaa valitsemalla oikeusasiamiehen suorittamaan valvontaa. Oikeusasiamies raportoi eduskunnalle vuosittain havainnoistaan. (EK 2013; Eduskunnan kanslia 2005, 20–21.)

Kolmas merkittävä valvontatehtävä eduskunnalla on valtiontalouden valvonta. Perustuslain (731/1999) 90 §:n mukaisesti eduskunnan finanssivaltaan kuuluu, että eduskunnan tulee valvoa valtion taloudenhoitoa ja talousarvion noudattamista. Valvonta kattaa myös ulkopuolisen valtiontalouden. Valvonta kohdistuu valtiontalouden laillisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen. Valvonnan tehtävä on tarkistaa, että eduskunnan tahtoa on noudatettu ja varat on kohdennettu tarkoituksenmukaisesti valtion taloudenhoidossa. Laillisuusvalvonnan tehtävänä on tarkastaa onko valtiontaloutta hoidettu lain ja sen nojalla annettujen muiden säännösten tai määräysten puitteissa. Tarkoituksenmukaisuusvalvonta tarkoittaa taloudenhoidon tuloksellisuuden arviointia. (Eduskunnan kanslia 2005, 20.)

Valtiontalouden varainhoidon valvontaa toteuttaa useampi taho. Eduskunnassa varainhoidon valvonta kuuluu tarkastusvaliokunnalle, jonka tehtävänä on valvoa hallituksen vireille panemia asioita, mutta se voi myös oma-aloitteisesti ottaa esille asioita ja käsitellä niitä. Se myös käsittelee eduskunnalle annettavan hallituksen vuosikertomuksen (HE 62/2013), joka on keskeisin eduskunnan työväline varainhoidon valvontaan. Hallituksen vuosikertomuksessa raportoidaan eduskunnalle valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Eduskunnan yhteydessä varainhoidon valvonnan apuna toimii Valtiontalouden tarkastusvirasto, joka tarkastaa taloudenhoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Virasto raportoi havainnoistaan eduskunnalle vuosittaisessa kertomuksessaan. (Eduskunnan kanslia 2005, 19–20, 88.) Valtuusmenettelyn näkökulmasta kaksi merkittävintä eduskunnan tehtävää ovat budjettivalta ja varainhoidon valvonta.

## 2.3 Valtion talousarvio

Valtion talousarvio, toiselta nimeltään budjetti, hyväksytään vuosittain eduskunnan toimesta joulukuussa. Valtion talousarvio sisältää arviot seuraavan vuoden valtion tuloista ja menoista. Talousarviota ei vahvisteta lain muodossa, vaan eduskunnan puhemies allekirjoittaa budjetin ja eduskunnan pääsihteeri varmentaa sen. Sen sisältö on kuitenkin vahvasti sidottu lainsäädäntöön, koska perustuslain (731/1999) 84 §:n mukaan talousarviosta ei saa jättää pois yhtään tuloa tai menoa, jotka ovat lain tai asetuksen mukaan suoritettava. Valtion talousarvio on valtiontalouden keskeinen talouspoliittinen asiakirja, joka velvoittaa ja samalla oikeuttaa hallintoa toimeenpanemaan ja noudattamaan talousarviota. (Ranta 2001, 30–31.)

Valtion talousarviolla katsotaan olevan kolme perustehtävää. Kun eduskunta päättää budjetista sen katsotaan toteuttavan valtion talousarvion perustuslaillista tehtävää, jossa eduskunta oikeuttaa ja samalla rajoittaa valtioneuvoston ja muut budjettiin sidotut viranomaiset toteuttamaan sen tahtoa. Perustuslaillisesta tehtävästä voidaan johtaa valtion talousarvion hallinnollinen tehtävä. Tämä tarkoittaa eduskunnan käyttämää hallinnollista ohjausta virastoihin ja laitoksiin. Tämä näkyy valtion talousarviossa myönnetyn määrärahan määrässä sekä niille annetuista toiminnan taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden tavoitteista. Virastojen ja laitosten tulee olla toiminnassaan tuloksellisia. Kolmas valtion talousarvion perustehtävä on poliittinen tehtävä. Budjetti on tärkeä väline, jolla hallituksen ohjelma ja poliittiset tavoitteet muutetaan päätökseksi yhdessä eduskunnan tavoitteiden kanssa. (Myllymäki 2007, 57–58.)

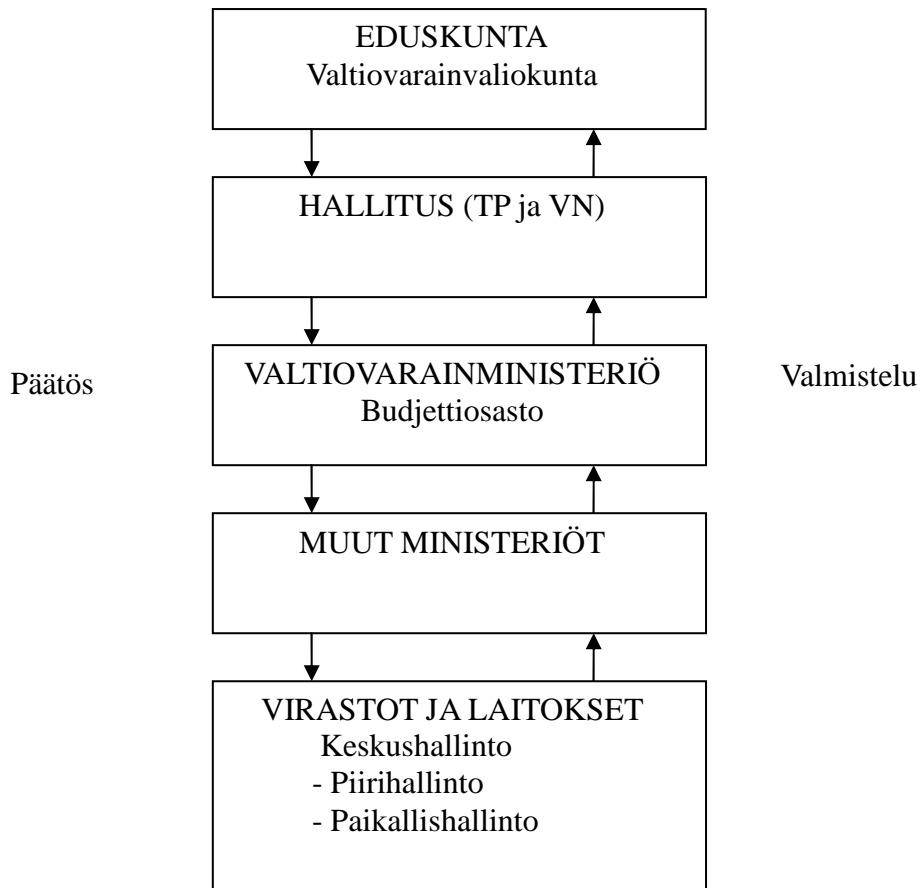


Talousarvioehdotusten valmistelu aloitetaan ministeriöissä vuoden alussa. Ministeriöt lähettävät omat ehdotuksensa valtiovarainministeriöön toukokuun aikana. Ehdotuksen pohjana on samana keväänä valmistunut valtioneuvoston kehyspäättös. Valtiovarainministeriö käy läpi ministeriöiden ehdotukset ja luo oman kantansa niiden perusteella. Valtiovarainministeriön kanta julkistetaan elokuussa. Valtiovarainministeriön kannan julkistamisen yhteydessä myös muiden ministeriöiden talousarvioehdotukset tulevat julkisiksi ja ne pitää julkaista internetissä. Valtiovarainministeriön budjettiosasto ja ministeriöt käyvät vielä keskinäiset virkamiestason neuvottelut ennen kuin kiistanalaiset asiat siirtyvät ministereiden ratkaistavaksi. Elokuun lopussa pidetään hallituksen budjettiriihi, jossa hallituksen esitys budjettiesityksestä saa lopullisen muotonsa. Budjettiriihessä käydään vielä läpi kiistanalaiset asiat, jonka jälkeen hallituksen yhteinen kanta valmistuu ja talousarvioesitys voidaan viedä eduskunnan käsiteltäväksi. (VM 2013.)

Hallituksen talousarvioesitys saapuu eduskunnan käsittelyyn syyskuussa. Eduskunnan käsittely kestää noin kolme kuukautta. Talousarvioesityksen eduskuntakäsittely alkaa lähetekeskustelulla. Lähetekeskustelussa kansanedustajille ensin kerrotaan talousarvion päälinjat, jonka jälkeen edustajat saavat esittää omia näkemyksiään esitykseen. Lähetekeskustelun lopuksi esitys lähetetään valtiovarainvaliokuntaan. (EK budjetti 2013.)

Lähetekeskustelun jälkeen esitystä käydään läpi valtiovarainvaliokunnan jaostoissa, jotka antavat mietintönsä valtiovarainvaliokunnalle. Valtiovarainvaliokunta muodostaa esityksestä mietinnön ja palauttaa esityksen takaisin eduskuntakäsittelyyn. Talousarvio päätetään täysistunnossa ns. ainoassa käsittelyssä. Käsittelyn aikana esityksestä keskustellaan ja kansanedustajien tekemistä muutosehdotuksista äänestetään. (EK budjetti 2013.)

Kokonaisuudessaan valtion talousarvion laadinta kestää lähes koko kalenterivuoden ja sen valmistelu työllistää jokaista valtionhallinnon tasoa (kuvio 1).



Kuvio 1. Budjettiprosessi valtionhallinnossa (Myllymäki 1994a, 71)

Eduskunnan käsittelyn aikana käsitellään samanaikaisesti myös lait, joilla on vaikutusta talousarvion sisältöön. Nämä niin sanotut budjettilait käsitellään eduskunnassa ennen budjetin lopullista hyväksymistä. Olennaisimpia näistä ovat verolait. Verotulot muodostavat yli 70 prosentin osuuden talousarvion tuloista. Eduskunnan budjettivaltaa rajaavat sidotut menot, jotka on otettava sellaiseen budjettiin. Tällaisia sidottuja menoja ovat lakiin tai asetukseen tai muuhun sopimukseen perustuvat menot. (Myllymäki 1994a, 47.)

Talousarvion rakenne jakautuu tulo- ja menopuoleen. Tulopuoli on talousarviossa jaettu laatunsa mukaan eri osastoihin. Osastoja talousarviossa ovat verot ja veroluonteiset tulot, maksullisen toiminnan tulot ja muut sekalaiset tulot, korkotulot ja voiton tuloutukset sekä lainat. Menopuoli on jaettu hallinnonaloittain pääluokkiin. Sen alla olevat luvut ja momentit on jaettu myös menojen laadun mukaisesti. Hallituksen talousarvioesitys sisältää yleisperustelut, taulukko-osan, yksityiskohtaiset perustelut sekä liitteet. Yleisperusteluissa esitetään yhteenveto talousarvioesityksestä. Taulukko-osa on kooste koko esityksestä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa täsmennetään ja perustellaan momenttikohtaisesti arviot tuloista ja menoista. Eduskunnan hyväksymä talousarvio, joka julkaistaan säädöskokoelmassa, sisältää vain taulukko-osan sekä yksityiskohtaisten perusteluiden momenttien

päätösosat. Yksityiskohtaisiin perusteluihin eduskunnalla on mahdollista lisätä lausuma, jos se edellyttää hallitukselta toimia jonkin asian edistämiseksi. (Myllymäki 1994a, 65–69.) Nämä lausumat hallitus raportoi eduskunnalle vuosittain hallituksen vuosikertomuksessa.

Valtion talousarvion muodostumista ohjaavat lainsäädännön lisäksi periaatteet, joita budjettia laadittaessa on noudatettava. Nämä periaatteet on johdettu perustuslaista ja niitä kutsutaan budjettiperiaateiksi.

## 2.4 Budjettiperiaatteet

Budjetin laadintaa rajaa voimassa oleva lainsäädäntö ja perustuslaissa valtion talousarviolle määritellyt budjettiperiaatteet. Nämä periaatteet toimivat linjauksina, joiden puitteissa eduskunta budjettivaltaansa käyttää. Samalla ne toimivat laadintaohjeina valtionhallinnolle, kun se valmistelee budjettia eduskunnan päätettäväksi. (Myllymäki 2007, 58–59.) Jos budjettia toteutettaisiin pelkästään periaatteiden mukaisesti, eivät ne mahdollistaisi hyvää ja hallittua valtion taloussuunnittelua ja seuranta. Tästä syystä jokaiselle periaatteelle on käytännössä muodostunut omat poikkeuksensa. Periaate on kuitenkin aina pääsääntö, jonka mukaan budjetti laaditaan.

### Täydellisyysperiaate

Periaate tarkoittaa, että valtion talousarvioon tulee ottaa mukaan kaikki valtion menot ja tulot. Hallituksen tulee siis valmistelussaan sisällyttää talousarvioesitykseen mukaan kaikki tiedossa olevat arvioidut tulot ja menot ja mitään ei saa jättää tietoisesti talousarvion ulkopuolelle. Täydellisyysperiaatteen avulla on pyritty turvaamaan eduskunnan budjettivalta, koska talousarvio on sen suoran päätäntävällän alainen ja mitä enemmän valtiontaloudesta sisältyy budjettiin, sitä paremmin eduskunta voi käyttää suoraa valtaansa ohjatessaan valtiontaloutta. Täydellisyysperiaatteelle on muodostunut useampia poikkeuksia. Lisätalousarviot ovat poikkeus periaatteesta, koska niissä päätetään rahoista, joita ei ole otettu mukaan alkuperäiseen talousarvioon. Tämän lisäksi talousarvion ulkopuoliset rahastot, valtion liikelaitokset ja valtion yhtiöt ovat talousarvion ulkopuolella, eikä eduskunta pysty päättämään niiden rahoituksesta suoraan. (Myllymäki 2007, 59–61; Ranta 2001, 40.)

### Bruttoperiaate

Periaatteen mukaisesti tulot ja menot sisällytetään budjettiin erillään. Näille onkin talousarviossa luotu omat osastot (tulot) ja pääluokat (menot). Myös tämän periaatteen tarkoituksena on ollut vahvistaa eduskunnan budjettivaltaa. Jos tulot ja menot olisi mahdollista yhdistää, olisi eduskunnan

suora vallankäyttö vaikeampaa. Poikkeuksen bruttoperiaatteeseen muodostaa nettobudjetointi, jossa on mahdollista viedä tulot ja menot samalla momentille. Nettobudjetointia on käytetty talousarviossa etenkin toimintamenomomenteilla, joihin se on tuonut joustavuutta määrärahan tehokkaaseen käyttöön. Myös valtionlainojen ja valtionvelkojen hoito on mahdollista hoitaa nettobudjetoinnilla. Nettobudjetointi ei sovellu mm. veroihin, siirtomenoihin tai sijoitusmenoihin. (Myllymäki 2007, 62; Ranta 2001, 44–45.)

### **Yleiskatteellisuusperiaate (nonaffektaatioperiaate)**

Yleiskatteellisuuden tarkoituksena on, että tuloja ei voi kohdistaa minkään tietyn menon maksuun. Eduskunnan budjettivaltaan ei kuulu oikeutta määrätä minkä menon kattamiseen mitään tuloa käytetään. Valtio kerää talousarvion tulot maksuilla ja veroilla yhteiseen kassaan, josta ne käytetään eri menoihin. Periaatteelle on ilmennyt poikkeuksia, koska tulojen ja menojen sitominen keskenään on mahdollista toteuttaa lailla tai budjetin yksityiskohtaisissa perusteluissa. Tulojen ja menojen sitominen eli ns. affektaatio on kuitenkin poikkeus pääsääntöön. (Myllymäki 2007, 62.)

### **Tasapainoperiaate**

Perustuslain (731/1999) 84 §:n 2 momentissa säädetään, että talousarvioon otettavien tuloarvioiden on katettava siihen otettavat määrärahat. Määrärahojen kattamisessa voidaan ottaa huomioon valtion tilinpäätöksessä syntynyt yli- tai alijäämä. Tulojen ja menojen on oltava täysin tasapainossa. Tasapainoperiaate on ehdoton eikä sille ole syntynyt poikkeusta. (Myllymäki 2007, 59.)

### **Vuotuisuusperiaate**

Periaatteen mukaisesti eduskunta päättää valtion talousarvion menoista ja tuloista koskien vain yhtä varainhoitovuotta. Varainhoitovuosi on valtion talousarviossa kalenterivuosi. Periaatteen tarkoituksena on ollut turvata eduskunnalle mahdollisuus päättää säännöllisesti valtion menoista ja tuloista. Käytännössä vuotuisuusperiaate ei toimi kaikkien valtion menojen kohdalla ja periaatteelle onkin muodostunut poikkeuksia. Näistä poikkeuksista yleisimmät ovat siirtomäärärahat sekä valtuusmenettely. Siirtomäärärahat ovat kaksi- tai kolmivuotisia määrärahoja, joiden avulla käyttämättä jäänyt määräraha voidaan siirtää vuodesta toiseen. Valtuusmenettelyn avulla taas voidaan sitoutua hankkeisiin, joihin menot syntyvät vasta tulevien vuosien talousarvioissa. Molemmat poikkeukset ovat olleet tarpeellisia, jotta valtiontalouden suunnittelu on saatu joustavammaksi ja pitkäjänteisemmäksi. (Myllymäki 2007, 62; Suominen, 4.)

Valtion talousarvion budjettiperiaatteiden toinen poikkeus valtuusmenettely kaventaa eduskunnan budjettivaltaa, mutta samalla se mahdollistaa pitkäkestoisten ja laajojen investointien joustavan to-

teutuksen talousarviossa. Vuosittain sen kautta sidotaan merkittävä summa rahaa käytettäväksi tulevissa talousarvioissa. Valtuusmenettelyn teoria on keskeinen osa tutkimusta. Seuraavassa luvussa esitellään valtuusmenettelyn tausta ja teoria.

### **3 VALTUUSMENETTELY**

#### **3.1 Valtuusmenettelyn historia**

Valtion tulo- ja menoarviossa ei ollut alun perin käytössä rahoitusmenettelyä pidempikestoisille hankkeille. Jos talousarvion vuosittainen määräraha ei ollut riittävä, sidottiin pidempi kestoisiin hankkeisiin varoja siirtomäärärahamenettelyllä. Tällä menettelyllä rahat hankkeisiin katettiin veroilla myöntämisvuoden talousarviossa. (Suominen, 6.)

Valtion talouden pitkäjänteinen suunnittelu alkoi kehittyä 1960-luvulla, jolloin valtionhallintoon luotiin ensimmäiset nelivuotiset toiminta- ja taloussuunnitelmat. Samoihin aikoihin havaittiin, että valtion talousarviossa oli tarvetta pitkäkestoiselle rahoitusmenettelylle, joka turvaisi hankkeiden rahoituksen. Tuohon aikaan käynnissä oli paljon suuria rakennushankkeita, joiden käsittely siirtomäärärahamenettelyn kautta ei enää ollut tarkoituksenmukaista. Hankkeiden kanssa jouduttiinkin tilanteisiin, joissa hankkeet käynnistettiin, vaikka määrärahasta ja sen määrästä ei ollut tietoa. Valtuusmenettelyä ei ollut vielä käytössä, mutta eduskunnalla oli mahdollista lisätä talousarvioon niin sanottu eduskuntaehto. Ehto tarkoitti, että eduskunta myönsi hankkeelle tarvittavat rahat. Tämä hyväksyminen oli ainoastaan voimassa, jos se ei rasittanut kuluvan vuoden talousarviota, vaan seuraavien vuosien talousarvioita. Eduskuntaehdon avulla saatiin hankkeet käyntiin ja rahoitus sovittua, mutta samalla se aiheutti epätietoisuutta, kuinka paljon hankkeet rasittaisivat tulevien vuosien talousarvioita. Menettely aiheutti painetta määrärahan mitoittamiseen ennakkopäätöksiä vastaavasti. (Suominen, 6.)

Eduskuntaehto aiheutti sen, että eduskunnan budjettivaltaa tuleville vuosille sidottiin ja samalla sekoitettiin hallituksen hankkeiden kiireellisyys- ja tärkeysjärjestys, koska eduskuntaehto oli pakko noudattaa. Tämä käytäntö lakkautettiin oikeuskanslerin ja valtiovarainministeriön toimesta. Koska suurinvestoinnit vaativat edelleen poikkeusta vuotuisuusperiaatteeseen, luotiin tilalle valtuusmenettely, jossa valtuudet sisällytettiin mukaan tarpeellisiksi harkituissa tapauksissa talousarvi-

oon. Näin eduskunta käsitteli valtuuksia talousarvion yhteydessä hyväksyen ne osana sitä. Suomen mukaan valtuusmenettely oli laajassa käytössä 1970–1980-luvuilla valtion talousarviossa, vaikka sitä ei vielä tässä vaiheessa ollut lisätty säännöksiä lakeihin. (Suominen, 7.)

Valtuusmenettelyllä sidottiin suuria summia määrärahaa ja samalla rajoitettiin eduskunnan budjetti-valtaa, mutta vielä 1980-luvun alussa valtuuksia ei ollut määritetty tarkemmin lainsäädännössä. Vuonna 1984 valtion tilintarkastajat puuttuivat tilanteeseen. He huomauttivat, että etenkin tilausvaltuuksien osalta hyvä budjetointimenettely ei toteutunut nykymenettelyssä. Vaikkakin eduskunnalla ei tuolloin ollutkaan laillista velvoitetta sitoutua valtuudesta aiheutuviin menoihin seuraavien vuosien aikana, ovat tilausvaltuudet sen luonteisia, että niistä voi aiheutua merkittäviä tappiota valtion maksettavaksi, jos niihin ei varauduta talousarviossa. Tästä syystä valtion tilintarkastajat suosittelivat, että valtuudet tulisi sisällyttää lakiin. (Suominen, 7.)

Perustuslakivaliokunta oli omassa mietinnössään todennut, että valtuusmenettely on poikkeus perustuslain vuotuisuusperiaatteesta. Valiokunta katsoi, että laki valtuusmenettelystä voidaan säätää vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tämä tarkoitti, että valtuusmenettelystä tuli säätää joko poikkeuslailla tai muutoksena Suomen hallitusmuotoon, josta nykyinen perustuslaki on johdettu. Vuonna 1987 valtuudet lisättiin muutoksena lakiin valtion talousarviosta. Seuraavana vuonna säädettiin valtuusseurannan järjestämisestä asetuksessa valtion talousarviosta. Vuonna 1990 Suomen hallitusmuotoon lisättiin momentti koskien valtuusmenettelyä. Valtuusmenettely oli näin saanut lain suojan. (Suominen, 8.)

Kuntien ja valtion kirjanpito oli 1990-luvulle pitkälle hallinnollista kirjanpitoa, jossa tärkeintä oli seurata valtion talousarvion toteutumista. Valtuusseuranta oli tässä vaiheessa vielä hyvin kevyttä. Virastoilta kyllä edellytettiin raporttien laadintaa valtuuksien toteutumisesta eduskunnan tahdon mukaisesti, mutta valtuusseurannalta ei vielä edellytetty kirjanpidon menoihin täsmäytystä ja niiden vientiä tilinpäätökseen. Vuonna 1998 valtiolla tehtiin kirjanpituudistus, jossa otettiin liikekirjanpito käyttöön. Tämä uusi kirjanpito vastasi pitkälti yleistä kirjanpitolakia ja kuntien liikekirjanpitoa. Ainoa merkittävä ero oli, että valtiolla pidettiin budjetointi (talousarviokirjanpito) ja liikekirjanpito edelleen erillisenä. (Valtiovarainministeriö 2008, 61–62.)

Liikekirjanpidon avulla kustannuksia pystyttiin seuraamaan ja raportoimaan tarkemmalla tasolla, jota tarvittiin tulosohjauksessa. Vanha kameraalinen kirjanpito ei sopinut tulosohjauksen painottamaan "value for money" -ajatteluun. (Valtiovarainministeriö 2008, 61–62.) Kuitenkaan 1990-luvulla ei vielä puututtu valtuuksien raportoinnin sisältöön. Tämä uudistus toteutettiin vuosikymmen myö-

hemmin.

Valtionhallinnossa tehtiin 2000-luvun alussa suuri keskushallintohanke tulosohjausjärjestelmän kehittämiseksi. Hankkeeseen sisältyi valtion tilivelvollisuus uudistus, joka toteutettiin vuosina 2004–2005. Tilivelvollisuus on kiteytettynä kokonaisvastuuta taloudenhoidon voimavarojen käytöstä mahdollisimman tehokkaasti. Kirjanpitoyksikön raportoinnin tulee tukea tätä tehtävää. Uudistus todettiin tarpeelliseksi, koska raportointi ei pystynyt vastaamaan siihen, mitä annetuilla määrärahoilla saatiin aikaan. Tämän lisäksi ongelmana oli, että talousarvion ja tilinpäätöksen välillä ei ollut selkeää yhteyttä. (Valtiovarainministeriö 2003, 47–48; Valtiovarainministeriö 2005, 92.)

Uudistuksessa tilivelvollisuuden kriteereitä tilinpäätöksen osalta kiristettiin. Pelkkä kirjanpidon oikeellisuus ei riittänyt vaan kirjanpitoyksiköiden tuli antaa oikeat ja riittävät tiedot myös toimintansa taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden osalta. Uudistuksessa laki ja asetus valtion talousarviosta muutettiin selkeämmäksi tilinpäätösisällön ja tilivelvollisuuden menettelyitä koskevien säädösten osalta. (Valtiovarainministeriö 2003, 95–96.)

Tilivelvollisuus uudistus vaikutti myös valtuusseurannan sisältöön. Valtuustietojen raportointi nostettiin tilinpäätöksessä osaksi tilinpäätöslaskelmia. Tätä ennen ne olivat olleet ainoastaan liitteissä. Samalla valtuusseurannan nimi muutettiin valtuuskirjanpidoksi. Muutoksella haluttiin korostaa valtuustietojen tietojen oikeellisuuden tärkeyttä. Valtuusseurannan menojen seuranta ja tietojen oikeellisuus on eduskunnan budjettivallan toteutumisen ja hyvän varainhoidon kannalta aivan yhtä tärkeää kuin talousarvion määrärahojen noudattaminen. (HE 56/2003.)

Vuonna 2009 toteutettiin toistaiseksi viimeisin uudistus valtuusmenettelyssä. Hallituksen esityksen (HE 202/2009) perusteluissa laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta todettiin, että vaikka valtuudet oli mainittu lainsäädännön tasolla tilinpäätösasiakirjojen yhteydessä, ei valtuusseurannan järjestämisestä kirjanpitoyksiköissä ja valtiokonsernin tasolla ollut talousarviolaissa mainintaa. Hallituksen esityksen (HE 202/2009) tavoitteena oli, että lakiin lisättäisiin valtuuden seurantaa koskeva määräys. Yksityiskohtaisissa perusteluissa katsottiin, että ei ole riittävää, jos valtuusseurannasta säädetään ainoastaan asetuksessa. Lisäksi perusteluissa todettiin, että valtuusseuranta on osa eduskunnan hyväksymän talousarvion toteutumisen seurantaa ja tästä syystä siitä tulisi määrätä lain tasolla. Samalla lakimuutoksessa annettiin valtioneuvostolle oikeus antaa asetuksella tarkempia säännöksiä valtuuden seurannasta.

### 3.2 Valtuudet

Suomen perustuslain (731/1999) 85 §:n 3 momentin mukaan *"talousarviossa voidaan antaa määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajoitettu valtuus sitoutua varainhoitovuonna menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien varainhoitovuosien talousarvioihin"*. Tämä tarkoittaa, että koska valtuudet ovat poikkeus talousarvion periaatteista pitää niille olla perusteltu ja tarkkaan rajattu peruste, jotta niitä voidaan esittää valtion talousarvioon. Perustuslaissa on myös rajattu tarkkaan, että valtuutta saa käyttää ainoastaan sinä talousarviovuonna, kun ne on myönnetty. Perustuslaki rajaa myös valtuudet valtiontalouden menoiksi, mutta menojen esittäminen talousarvion valtuuslausekkeessa on jätetty vapaaksi. Pääosin talousarviossa esitetyt valtuudet ovat euromääräisiä.

Tarkemmin valtuusmenettelystä on säädetty laissa valtion talousarviosta (423/1988). Valtion talousarviosta annetun laissa on nykyisin säädetty sekä valtuusmenettelystä että valtuusseurannan järjestämisestä. Tämän lain 10 § 1 momentti tarkentaa valtuusmenettelyä seuraavasti:

*"Tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä voidaan myöntää määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu valtuus tehdä sopimuksia ja antaa sitoumuksia, joista aiheutuvia menoja varten tarvittavat määrärahat otetaan joko kokonaan tai puuttuvilta osiltaan myöhempiin tulo- ja menoarvioihin. Valtuutta saadaan käyttää vain sen varainhoitovuoden aikana, jonka talousarvioon se on otettu."*

Edellä mainitussa laissa on myönnetty poikkeus valtuuden voimassaololle. Talonrakennushankkeiden osalta valtuutta voidaan sitoa niin kauan kuin siirtomääräraha on voimassa. Ehtona on, että talousarvion perusteluissa tulee kuitenkin olla laajuus- tai kustannusarvio hankkeesta. Talonrakennushankkeet ovat myös ainoat valtuudet, joissa sidotun valtuuden määrä on mahdollista ylittää. Ylityksen ehdot on säädetty valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 10 §:n 2 momentissa tarkkaan. Ylitys on mahdollista ainoastaan, jos suunnitelma on perustellusti tarkentunut tai olosuhteet muuttuneet. Ylityksen kustannusten tulee kuitenkin olla kohtuulliset.

Hallinnolliselta kannalta katsottuna valtuusmenettely on yksinkertainen ja joustava ratkaisu. Valtuusmenettelyn avulla hankkeista aiheutuvia menoja ei tarvitse kattaa heti talousarviovuonna, koska valtuudet myönnetään kattamattomina. Hankkeet voidaan käynnistää valtuuden turvin, koska kokonaisrahoituksen järjestäminen voidaan toteuttaa pidemmällä aikavälillä. Valtuusmenettely onkin mahdollistanut pitkäjänteisen taloussuunnittelun valtion taloudessa. (Myllymäki, 2007, 77.)



Valtuuksien joustavuus ja monivuotisuus aiheuttaa haasteita seurannalle. Ilman valvontaa valtuuksien avulla voidaan viedä talousarviossa läpi kalliita hankkeita, jotka voivat rajoittaa momentin muun rahoituksen käyttöä tulevien vuosien talousarvioissa. Jokainen talousarviossa myönnetty valtuus kaventaa eduskunnan budjettivaltaa seuraavien vuosien talousarvioissa, koska tehdyn sitoumuksen rahoitus on turvattava. Valtuusmenettely voikin pahimmillaan heikentää valtion talouden varojen tehokasta kohdentamista, koska tietyt varat on jo sidottu valtuuden menoihin. Tästä syystä on äärimmäisen tärkeää, että myös valtuusmenettelyn valvonta toimii. (Suominen, 1–2.)

Ranta (2001, 65) toteaa tutkimuksessaan, että valtuudet eivät olisi välttämättömiä vaan ne voitaisiin korvata jollain muulla sitoumusmenettelyllä. Tällöin ratkaisevana tekijänä on budjetoinnissa käytetty kohdentamisperuste. Ranta (2001, 65) toteaaakin ”*Jos valtion menojen budjetoinnissa käytettäisiin johdonmukaisesti sitoumusperustetta, ei valtuuksia tarvittaisi lainkaan.*”. Käytännössä kohdentaminen pyritään kuitenkin tekemään niin, että budjetoinnissa saatu kate kohdistetaan mahdollisimman samaan kuin maksusuoritukset. Ilman muutoksia valtiontalouden määräyksiin ja käytäntöihin valtuusmenettely on edelleen joustavin ja käyttökelpoinen tapa varata rahaa monivuotisten ja kalliiden hankkeiden toteutukseen.

Kuten edellä on todettu, valtuuksia käytetään pitkäkestoisten hankkeiden kohdalla, joiden sisältö vaihtelee suuresti. Valtuuksia onkin myönnetty talousarviossa hyvin eri tarkoituksiin. Valtuudet onkin jaettu luonteensa mukaisesti eri valtuuslajeihin. Valtiokonttorin valtuuskirjanpito-määräyksessä (2004, 6–7) valtuudet on jaoteltu 11 eri valtuuslajiin. Vuonna 2013 talonrakennusvaltuutta ja osakkeiden ja osuuksien merkintävaltuutta ei ole myönnetty lainkaan.

Valtiokonttorin valtuuskirjanpitoa koskevan määräyksen (2004) määritellyt valtuuslajit ovat seuraavat:

### **Avustusten myöntämisvaltuudet (AVM)**

Valtuus mahdollistaa oikeuden sitoutua myöntämään avustuksia, joiden luonne on sellainen, että niitä ei voida hoitaa siirtomäärärahakäsittelyn puitteissa. Avustusten myöntämisvaltuudessa kyse on kansallisesta avustuksesta. Näiden valtuuksien kohdalla valtuuslausekkeessa ilmaistu valtuuden määrä kuvaa kustannusarviota tai arvioitua menoa valtiolle. Avustusten myöntämisvaltuuksia ovat mm. avustukset asumiseen, avustukset yritysten investointi- ja kehittämishankkeisiin sekä yritysten kansainvälistymisavustus. (Suominen, 15.)

### **EU-hankkeiden myöntämisvaltuus (EUM)**

Valtuuslajia käytetään EU:n rahastoista saatavien EU-varojen sekä niiden kansallisten vastinrahojen varoilla toteutettavien hankkeiden hallinnointiin. Valtuusmenettely on EU-hankkeiden kohdalla yleisin menettely, koska rahoituskehikset ovat pitkät. Nykyinen EU:n rahoituskausi on vuosille 2007–2013. EU-hankkeiden myöntämisvaltuuksia oli vuoden 2013 talousarvioesityksessä mm. maa- ja metsätalousministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön pääluokassa. (Wacker 2010, 224–226; TAE 2013.)

### **Kehitys- ja lähialueyhteistyövaltuus (KYH)**

Valtuuksilla sitoudutaan kehitys- ja lähialueyhteistyöohjelmiin. Yleensä valtuuden avulla toteutetaan hallitusten välinen sopimus pitkäaikaisesta kehitysyhteistyöohjelmasta valtioiden välillä. Valtuudella on mahdollista tehdä myös kerta-avustus kehitysyhteistyölle. Näitä valtuuksia on ainoastaan ulkoasiainministeriöllä. Vuoden 2013 talousarvioesityksessä näitä oli ulkoasiainministeriön momenteilla 24.30.50 (Valtionapu Teollisen yhteistyön rahasto Oy:lle) ja 24.30.66 (Varsinainen kehitysyhteistyö). (Suominen, 16; TAE 2013.)

### **Korkotukilainavaltuus (KTU)**

Korkotukilainavaltuus tukee lainanottajia, maksamalla lainalle talousarviosta korkotukea tiettyjen hyväksyttyjen ehtojen mukaisesti. Korkotuki voidaan maksaa suoraan lainan ottajalle, mutta on myös mahdollista käyttää välissä pankkeja tai erityisrahoituslaitosta, joka välittää lainanottajalle korkotukihyödyn. Talousarviossa korkotukilainavaltuus esitetään myönnetyn lainan enimmäismääränä. Menot valtiolle kuitenkin aiheutuvat korkotuen tuen mukaisesti. Korkotukilainavaltuudet ovat hyvin pitkäkestoisia ja niistä aiheutuu menoja usein kymmeniä vuosia eteenpäin. Tuen määrän prosentti voi vaihdella vuosittain, mutta se perustuu aina budjetissa ilmoitettuun, lakiin tai valtioneuvoston päätökseen. Vuoden 2013 talousarvioesityksessä korkotukilainavaltuuksia myönnettiin mm. Finnvera Oyj:n korkotukiin ja tappiokorvauksiin sekä maaseutuelinkeinotoimintaan. (Suominen, 15–16; TAE 2013.)

### **Kuntien valtionapuihin liittyvä valtuus (VAP)**

Nämä valtuudet myönnetään kuntien valtionosuuteen oikeuttaviin perustamishankkeisiin. Kuntien valtionapuihin liittyvä valtuus oli ennen määrältään merkittävä valtion talousarviossa. Nykyisin kunnan ja valtion välinen rahoitus hoidetaan pääosin ilman valtuutta. Valtuus on kuitenkin edelleen mahdollinen ja siihen voi liittyä tilojen rakentamista, hankintaa, peruskorjausta tai muuta omaisuuden hankintaa. Vuoden 2013 talousarvioesityksessä ainoa kuntien valtionapuihin liittyvä valtuus oli valtiovarainministeriön pääluokassa. Valtuus koski valtionapua kunnille yhteisiin tietojärjestelmä-

hankkeisiin. (Suominen, 13; TAE 2013.)

### **Lainojen myöntämisvaltuus (LAI)**

Kyseessä on valtion tai sen erityusrahoituslaitosten kautta myönnettävät lainat. Lainat on yleensä pyritty erittelemään luonteensa mukaisesti eri momenteille. Eniten lainojen myöntämisvaltuuksia on työ- ja elinkeinoministeriön pääluokassa. (Suominen, 15; TAE 2013.)

### **Maa- ja vesirakentamisvaltuus (MRA)**

Valtuus sisältää maa- ja vesirakentamiseen kohdistuvat pitkäkestoiset rakennushankkeet. Näistä käytetään usein myös nimitystä väylähankkeet. Tätä valtuuslajia on liikenne- ja viestintäministeriön pääluokassa, jossa valtuuden avulla kehitetään VR:n rataverkostoa, tieverkostoa sekä vesiväyliä. (Suominen, 12; TAE 2013.)

### **Osakkeiden ja osuuksien merkintävaltuus (OSM)**

Valtuuden avulla on mahdollista sitoa osakkeiden ja osuuksien merkintä. Valtuuslaji ei ole vuosittain käytössä ja sitä käytetään ainoastaan sinä talousarviovuonna, kun osakkeet tai osuudet on tarpeen merkitä valtuudella. Valtuuslajia ei ollut käytössä vuoden 2013 talousarvioesityksessä. (TAE 2013.)

### **Talonrakennushankevaltuus (TRA)**

Valtuus myöntää oikeuden sitoutua talonrakennushankkeeseen. Talonrakennusvaltuudet ovat siitä poikkeuksellisia, että valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 10 §:ssä on säädetty, että talonrakennusvaltuuksia on mahdollista sitoa niin kauan kuin momentin siirtomääräraha on voimassa. Samoin valtuus on laissa säädetyn tarkoin ehdoin mahdollista ylittää. Tämä ei ole mahdollista minäkään muun valtuuden kohdalla. (Ranta 2001, 20.) Talonrakennusvaltuus on edelleen olemassa, mutta valtion järjestelyjen muututtua niin, että valtionyhtiö Senaatti-kiinteistöt hoitaa rakentamisen ja valtion virastot ja laitokset vuokraavat tilansa Senaatilta, ei talonrakennusvaltuutta ole ollut käytössä viime vuosien talousarvioissa.

### **Tilausvaltuus (TIL)**

Valtuus tarkoittaa valtuutusta tilata koneita, laitteita tai muuta kalustoa sen varainhoitovuoden aikana, jona valtuus on myönnetty talousarviossa. Ainoastaan hankinnat, joissa maksatukset osuvat useammalle vuodelle vaativat sitomisen valtuudella. Myös pitkäaikaiset tutkimussopimukset ovat tilausvaltuuksia. Tilausvaltuuksia ovat mm. puolustusmateriaalihankinnat sekä ilma- ja vartioalusten hankinnat. (Suominen, 11; Ranta 2001, 19–20.)

### Muu valtuus (MUU)

Nämä valtuudet ovat hankkeita tai hankintoja, joihin valtuus on tarpeellinen, mutta ne eivät luonteensa puolesta sovi mihinkään edellä esitettyyn valtuuslajiin.

### 3.3 Valtuudet valtion talousarviossa

Valtuudet ovat merkittävä osa valtion talousarviota. Samalla ne ovat tärkeä osa eduskunnan budjettiltaaa. Valtuudet mielletään usein hankaliksi, koska ne ovat monivuotisia hankkeita, joiden sopimusmenettelyt ovat usein monimutkaisia hallita. Tämä vaikeuttaa valvonnan oikeellisuutta. Valtuuksien avulla on kuitenkin saatu talousarvioon joustavuutta pitkäkestoisiin hankkeisiin. (Remes 2013, 4.) Vuonna 2012 valtuuksia oli käytettävissä yhteensä 17,1 miljardia euroa, josta 5,9 miljardia oli korkokulujen piirissä olevien lainojen pääomaa. Tulevien vuosien määrärahatarve on noin 14,5 miljardia euroa. (Valtioneuvoston kanslia 2013, 13–14.) Vuonna 2013 käytettävissä olevien valtuuksien määrä on yhteensä 6,9 miljardia euroa (taulukko 1).

Taulukko 1. Valtuuksien jakautuminen pääluokittain vuonna 2013 (Netra 2013)

(1 000 euroa)	Uudet valtuudet	Uusitut valtuudet	Yhteensä
24. Ulkoasiainministeriö	1 517 099	0	1 517 099
26. Sisäasiainministeriö	15 000	34 010	49 010
27. Puolustusministeriö	722 541	294 167	1 016 708
28. Valtiovarainministeriö	111 830	58 385	170 215
29. Opetus- ja kulttuuriministeriö	301 896	238	302 134
30. Maa- ja metsätalousministeriö	562 394	65 182	627 576
31. Liikenne- ja viestintäministeriö	306 430	1 023 568	1 329 998
32. Työ- ja elinkeino-ministeriö	1 430 723	437 879	1 868 602
35. Ympäristöministeriö	10 000	0	10 000
<b>Yhteensä</b>	<b>4 977 913</b>	<b>1 913 429</b>	<b>6 891 342</b>

Valtuuksien budjetoinnista on säädetty lainsäädännön tasolla, mutta tarkemmat määräykset sen järjestämisestä on viety valtionvarainministeriön määräykseen toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta (2011). Laadintamääräyksessä on määritelty miten valtuudet talousarviossa esitetään ja mitä tietoja siihen sisällytetään.

Valtuudet esitetään valtiovarainministeriön määräyksen mukaisesti talousarviossa pääluokkaperustelu- ja momenttitasolla. Myös lukutasoa on mahdollista käyttää. Pääluokkaperusteluiden lopussa

esitetään koontitiedot pääluokkaan myönnettyistä valtuuksista. Momenttitasolla esitetään tarkat tiedot myönnettyistä valtuuksista ja niistä tulevaisuudessa aiheutuvista menoista. (Valtiovarainministeriö 2011, 19–21.) Talousarvioesitys sisälsi aikaisemmin yleisperusteluissa koontitaulukon koko talousarvioesityksen valtuuksista valtuuslajeittain, mutta tästä koontitaulukosta on luovuttu jo vuodesta 2008 lukien.

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 10 §:ssä korostetaan, että valtuuden määrän ja käyttötarkoituksen tulee olla rajattu. Laadintamääräyksessä määrätään, että talousarviovuonna myönnettävät valtuudet viedään talousarvion momentin päätösosan valtuuslausekkeeseen. Valtuuslausekkeessa määritellään tarkasti ja selkeästi valtuuden määrä ja käyttötarkoitus. Valtuutta ei ole oikeutta käyttää kuin vain kyseisenä talousarviovuonna. Käyttämättä jäänyt valtuus on kuitenkin perustellusti mahdollista uusida seuraavan vuoden talousarvioon. Uusiminen esitetään luvun tai momentin päätösosassa. Tarkemmat perustelut uusimiselle esitetään momentin selvitysosassa. (Valtiovarainministeriö 2011, 20.)

Talousarviossa esitetyt valtuudet ovat pääosin euromääräisiä, mutta laadintamääräys ei sulje pois muuta vaihtoehtoista valtuuden määrän esittämistapaa. Poikkeustapauksessa valtuuden määräksi voi ilmoittaa kappalemäärän tai muun sitoumuksen laajuutta kuvaava mittamäärän. Myös euromääräisten valtuuksien määrän ilmoittamisessa on vaihtelua. Valtuus voidaan momentilla ilmoittaa joko suorana menovaikutuksena valtiolle tai arviona kustannus-, suunnittelu- tai muulta pohjalta. Laadintamääräys on jättänyt valtuuslausekkeen määrän ilmaisun melko vapaamuotoiseksi, mutta tämä johtuu valtuuksien luonteesta. (Valtiovarainministeriö 2011, 19; Ranta 2001, 65.) Valtuudet voivat olla sidottuja indekseihin, joilla on vaikutusta monivuotisten hankkeiden kustannuksiin. Näiden monivuotisten hankkeiden kustannuksiin saattavat vaikuttaa myös valuuttakurssimuutokset. Sitoumuksia tehtäessä euromääräisen arvion tuottaminen voi joidenkin valtuuksien kohdalla olla vaikeaa tai miltei mahdotonta. Nykyinen käytäntö ei kuitenkaan välttämättä toteuta talousarviolain sille asettamia edellytyksiä ja olisi tärkeää pyrkiä yhdenmukaistamaan valtuuslausekkeiden kuvauksia sekä selvitysosien menotietoja, myös eduskunnan tiedonsaannin näkökulmasta. (Remes 2013, 6.)

Laadintamääräyksessä edellytetään, että valtuuden käyttötarkoituksesta esitetään olennaiset tiedot eduskunnan päätöksentekoa varten. Valtuuslausekkeessa tulee yksilöidä valtuuden laji sekä se kokonaisuus, jota varten se myönnetään. Käyttötarkoitus tulee rajata tarkoin ja selvästi. Jos momentilla on käyttötarkoitukseltaan useampi valtuus, ei näitä saa summata yhteen, vaan valtuudet tulee selkeästi numeroida ja esittää erikseen valtuuslausekkeessa. (Valtiovarainministeriö 2011, 19.)

Eduskunnan pitää myös momentilta nähdä, miten sitoumuksista valtiolle koituvat menot ajoittuvat eri vuosille. Laadintamääräyksessä määrätään, että valtuuden käytöstä aiheutuvista menoista tulee momentille tai asianomaiseen lukuun laatia menoselvitys. Menoselvityksessä on vuotuinen menojakauma, josta näkee, paljonko valtuuksien käytöstä aiheutuu valtiolle menoja. Menoselvitys eritellään varainhoitovuoden jälkeisten kolmen ensimmäisen vuoden osalta. Jos menoja aiheutuu vielä tämän jälkeen, viedään ne yhteissummana määrärahatarpeeksi myöhemmille vuosille. Menoselvitys tai arvio tulevista menoista esitetään momentin selvitysosassa. Se voidaan myös esittää päätösosassa, jos se on oleellista valtuuden osalta. Tällöin se kuitenkin määrittää ja rajaa valtuuslauseketta. (Valtiovarainministeriö 2011, 20–21.)

Valtuuksien budjetoinnissa on tapahtunut määräysten ja valvonnan osalta paljon viime vuosien aikana. Valtiovarainministeriö uudisti vuoden 2011 laadintamääräykseensä valtuuksia koskevat osuudet. Määräyksen tavoitteena oli yhtenäistää pääluokissa käytössä olevat valtuuksien menoselvitykset sekä momentilla ilmoitettavat tiedot. Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on vuosina 2011 ja 2012 tarkastanut valtuuslausekkeitä ja arvioinut niiden selkeyttä eduskunnan budjettivallan kannalta. Molempien tavoitteena on ollut parantaa eduskunnan tiedonsaantia budjetoinnissa. Tärkeää on, että päättäjät tietävät mihin he budjetissa sitoutuvat. (Valtiovarainministeriö 2011; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013.) Haasteena on myös, että nykyisen talousarvion laajuus ei saisi paisua entisestään. Talousarvio on jo nykymuodossaan pitkä, eikä siinä voi esittää hankkeiden sisältöä ja suunnitelmia kovin seikkaperäisesti ja yksityiskohtaisesti. Talousarviossa tulee esittää vain ne asiat, jotka vaikuttavat päätökseen ja selvitysosan taustoituksen tulisi säilyä lyhyenä.

### **3.4 Valtuuksien seuranta**

Eduskunta käyttää budjettivaltaansa päättäessään valtion talousarviossa sitoumuksista, joista aiheutuu menoja vasta tulevina vuosina. Talousarviossa päätettyjen sitoumusten käyttöä ja niistä aiheutuneita menoja seurataan valtuusseurannassa. Valtiokonttorin valtuuskirjanpito-määräyksessä (2004) valtuusseurannan vastuu on osoitettu kirjanpitoyksiköille. Kirjanpitoyksiköillä tarkoitetaan valtion talousarviotaloudessa toimivia yksiköitä, jotka laativat tilinpäätöksen sekä huolehtivat omasta maksuliikkeestään ja kirjanpidostaan. Kirjanpitoyksiköiden tilivelvollisuus muodostuu käyttöön saaduista toimintamäärärahoista, tulostavoitteiden toteutumisesta ja maksullisen toiminnan kannattavuudesta. Kirjanpitoyksikön laatima tilinpäätös on asiakirja, joka kertoo tilivelvollisuuden toteutumisesta. Tilinpäätöksen toimintakertomuksessa kirjanpitoyksikkö raportoi toimintansa tuloksellisuudesta. (Myllymäki 2007, 107–108.)

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 54 a §:n 1 momentissa valtuusseuranta on määritelty seuraavasti:

*"Valtuuksien seurantaan merkitään talousarvion käsittelyn yhteydessä myönnetty ja lakiin perustuvat valtuudet ja niiden käyttö. Valtuuksien seurannan yhteydessä seurataan lisäksi valtuuden käytöstä aiheutuneita menoja sekä valtuuden käytöstä tulevana varainhoitovuosina aiheutuvia määrärahatarpeita."*

Valtiokonttorille on annettu saman asetuksen 54 a §:n 2 momentissa velvollisuus antaa tarkemmat määräykset valtuusseurannan toteutuksesta.

Valtiokonttorin nykyinen määräys valtuusseurannasta on annettu vuonna 2004. Siinä valtuusseuranta on vielä määritelty valtuuskirjanpidoksi, joka oli valtion talousarviosta annetussa asetuksessa käytetty termi vuosina 2004–2009. Vuonna 2010 voimaan tulleessa lainsäädännön muutoksessa käsite muutettiin takaisin valtuusseurannaksi. Tässä tutkimuksessa käytetään johdonmukaisesti termiä valtuusseuranta. (Valtiokonttori 2004; Valtioneuvoston asetus 1786/2009.)

Valtiokonttorin määräyksessä valtuusseuranta kuvataan velvollisuudeksi seurata talousarvion toteutumista sekä huolehtia, ettei valtuutta ylitetä. Lisäksi valtuusseurannassa raportoidaan valtuuden käytöstä aiheutuneet talousarviomenot sekä ennakoidaan valtuuden käytöstä tulevana vuosina aiheutuvat määrärahatarpeet. Tulevien vuosien ennusteilla on merkitystä, koska niiden avulla nähdään kuinka paljon valtuudet sitovat määrärahoja. Määräyksen mukaisesti ennusteet tulisi laatia uusimman käytettävissä olevia tiedon mukaisesti. (Suominen, 31; Valtiokonttori 2004, 3, 10.)

Kirjanpitoyksiköiden valtuusseurannan edellytetään noudattavan hyvää kirjanpitolapaa. Tämä tarkoittaa, että valtuusseurannan toteutuksen tulee olla lainsäädännön ja määräysten mukaisesti toteutettu. Sen tuottamien tietojen tulee olla riittävät ja oikeat. Valtuusseurannan tulee myös olla ajantasaista, yhdenmukaista ja dokumentoitua. Käytännössä tämä tarkoittaa, että tehdyt sopimukset ja sitoumukset tulee voida kohdistaa oikeaan valtuuteen ja tästä pitää olla katkeamaton kirjausketju todisteena. Myös talousarviomenot tulee voida todistetusti kohdistaa käytettyihin valtuuksiin. Seurannan tulee olla johdonmukaista ja hyvin dokumentoitua. (Valtiokonttori 2004, 3, 8–9.)

Valtuudet osoitetaan kirjanpitoyksiköille valtion tilijaottelussa, säädöksellä tai talousarviopäätöksen perusteella. Valtuuksia ja niiden käytöstä aiheutuneita menoja seurataan valtuuksittain. Valtuuden saa poistaa valtuusseurannasta vasta, kun siitä ei enää aiheudu talousarviomenoja. Kirjanpitoyksiköt ovat velvollisia toteuttamaan valtuusseurantaa niin, että tiedot ovat seurannan osalta ajan tasalla.

Valtiokonttori kerää tiedot keskitetysti kerran vuodessa valtion tilinpäätöstietoja varten päättyneeltä ja alkavalta varainhoitovuodelta. (Valtiokonttori 2004, 3, 5.)

Vaikka valtuusseurannan raportointi sisältää paljon kirjanpidollisia piirteitä, on sen toteuttaminen silti melko kevyttä muuhun kirjanpitoon verrattuna. Valtuusseurannan raportointi keskuskirjanpitoon toteutetaan vain kerran vuodessa. Tämän lisäksi kirjanpitoyksikkö saa itse ratkaista, miten se valtuusseurantansa järjestää. (Valtiokonttori 2004, 6.)

Kirjanpitoyksikön tulee Valtiokonttorin määräyksen (2004, 10) mukaisesti laatia varainhoitovuoden päätyttyä valtuusseurannasta valtuuksittainen yhteenveto eli niin sanottu valtuusilmoitus edelliseltä ja kuluvalta varainhoitovuodelta. Tämä tulee lähettää Valtiokonttorin keskuskirjanpitoon viimeistään 15. päivänä helmikuuta. Ilmoituksien tulee sisältää valtuuden tunnistetiedot, valtuuden määrä, käyttö ja käyttämättä jäänyt osuus. Jos talousarviossa on momentin päätösosassa uusiminen sallittu, voidaan käyttämättä jäänyt valtuus uusia seuraavan vuoden talousarviossa. Uusitun valtuuden määrän tulee näkyä ilmoituksessa. Määrärahoista ilmoitetaan toteutuneet menot sekä arvio tulevista menoista. Valtiokonttorille lähetettävän yhteenvedon tulee olla luotettava ja menotietojen tulee täsmätä kirjanpitoon. Valtiokonttori lähettää ilmoitukset tarkistettavaksi vielä ennen niiden kokoamista hallituksen vuosikertomukseen. Kirjanpitoyksikön tulee tarkistaa tiedot ja hyväksyä ne Valtiokonttorin keskuskirjanpidon KKP-Rondo-järjestelmässä. (Valtiokonttori 2004, 8, 11.)

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 64 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan talousarvion toteutumalaskelma tulee laatia myös valtuuksien osalta kirjanpitoyksikön tilinpäätökseen. Valtuuslaskelma kootaan momenttikohtaiseksi laskelmaksi Valtiokonttoriin lähetettyjen valtuusilmoitusten pohjalta. Valtuustiedot ilmoitetaan tuhannen euron tarkkuudella. Valtiokonttorin valtion kirjanpidon käsikirja 2013 (2013, 12–9) määrää miten valtuustiedot toteutumalaskelmassa esitetään.

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkistaa vuosittain kirjanpitoyksiköiden valtuusseurannan toteutumisen osana tilintarkastusta. Jos Valtiontalouden tarkastusvirasto havaitsee puutteita valtuusseurannassa, raportoi se niistä kirjanpitoyksikkökohtaisissa tilintarkastuskertomuksissa. Tämä ei poista kirjanpitoyksikön vastuuta siitä, että sen täytyy omalla sisäisellä valvonnalla huolehtia, että valtuusseuranta on tehty määräystenmukaisesti ja oikein.



### 3.4 Vaihtoehtoiset menettelyt valtuuksille

#### 3.4.1 Siirtomääräraha

Valtuusmenettely laadittiin aikanaan turvaamaan riittävä rahoitus pitkäkestoisille hankkeille, joihin siirtomäärärahamenettely ei ole riittävä. Nykyinen siirtomäärärahan enimmäispituus on kolme vuotta, mutta tämä on vuosien saatossa vaihdellut. Siirtomääräraha on valtuusmenettelyn tavoin poikkeus valtion talousarvion vuotuisuusperiaatteelle, mutta toisin kuin valtuudet siirtomäärärahat katetaan täysimääräisesti myöntämisvuotensa talousarviossa. Valtion täytyy kerätä määrärahaa vastaava summa talousarvioon tuloina. Valtuusmenettelyssä taas tällaista rahaa ei heti tarvita, vaan menot realisoituvat vasta tulevien vuosien talousarvioissa. (Valtiovarainministeriö 2008, 18–19.)

Ennen valtuusmenettelyä siirtomääräraha oli ainoa keino turvata laajat ja pitkäaikaiset investointihankkeet. Siirtomääräraha oli mahdollista myöntää alkuperäisessä talousarviolaisissa kaksi- tai nelivuotisena. Vuoden 1992 talousarviolainsäädännön uudistuksessa siirtomäärärahan enimmäiskäyttöaika lyhennettiin kolmeen vuoteen, koska neljän vuoden käyttö oli valtion taloudenhoidossa jäänyt vähäiseksi. (Valtiovarainministeriö 2008, 18.)

Valtiovarainministeriön toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta annetun määräyksen (2011, 9) mukaan siirtomäärärahana voidaan budjetoida virastojen ja laitosten toimintamenomomentit, puolustusmateriaalihankinnat, maa- ja vesirakennukset, laajat tietojärjestelmähankkeet sekä talonrakennushankkeet. Siirtomäärärahaa voidaan käyttää myös harkinnanvaraisten valtionapujen kohdalla. Kyseessä tulee siis olla toimintakokonaisuus, jonka rahoitus osuu useammalle vuodelle.

Siirtomääräraha on todettu määrärahalajina välttämättömäksi, koska ilman sitä varainhoitovuosien taitteen määrärahojen käyttö ja kohdentaminen voisi joidenkin momenttien kohdalla osoittautua hankalaksi. Tämän lisäksi sen kanssa on mahdollista varautua ennakoimattomiin menoihin, koska siirtomääräraha toimii eräänlaisena lyhytaikaisena sisäisenä rahastona. Siirtomääräraha on tätä kautta taannut valtion virastoille ja laitoksille riittävän joustavuuden toimintaan. (Valtiovarainministeriö 2008, 18.)

Valtiovarainministeriö asetti 11.4.2007 hankkeen selvittämään talousarviolainsäädännön ja sitä alemmanasteisen normiston muutos- ja kehittämistarpeita. Hankeryhmä käsitteli

Talousarviolainsäädännön kehittämishanke – nykytilan kartoitus ja kehittämislinjausten alustava arviointi -väliraportissaan (2008) myös siirtomäärärahan kehittämis- ja muutostarpeita. Hankeryhmä ei tällöin suositellut siirtomäärärahoja käytettäväksi monivuotisten hankkeiden rahoittamiseen, vaan katsoi valtuusmenettelyn olevan edelleen soveltuvin tapa toteuttaa pitkäkestoiset hankkeet. Sen sijaan hankeryhmä katsoi, että siirtomäärärahaa tulisi käyttää lähinnä eri vuosille kohdentuvien menojen tai maksatusten käytännön hallintaan. Vuoden 2008 väliraportissa ei myöskään katsottu tarvetta pidentää siirtomäärärahan enimmäiskäyttöaikaa kolmesta vuodesta pidemmäksi. Hankeryhmä katsoi, että pääasiallisesti kaksivuotinen siirtomääräraha olisi riittävä, koska jo sillä saadaan ratkaistua eri vuosille kohdistuvien menojen ja maksatusten ongelma. (Valtiovarainministeriö 2008, 17–18.)

Hankeryhmän kehittämistyö on jatkunut vuoden 2008 väliraportista ja syksyllä 2013 valtiovarainministeriöstä saapui ministeriöihin lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi talousarviolain 7 §:n muuttamiseksi. Hallituksen esitys koskee siirtomäärärahakauden käyttöaikaa. Luonnoksessa siirtomäärärahakauden pituus voisi olla monivuotisissa rakennus- ja muissa investointihankkeissa sekä eräissä muissa tapauksissa budjetointivuotta seuraavina vuosina nykyisen kahden vuoden sijasta neljä vuotta. (VM:n lausuntopyyntö 2013.)

Esitys korostaa, että viiden vuoden siirtomääräraha olisi mahdollinen vain laissa mainituissa poikkeustapauksissa ja muuten siirtomäärärahat pysyisivät kaksi- ja kolmivuotisina. Esityksen tarkoituksena ei ole myöskään korvata valtuusmenettelyä, vaan helpottaa hallinnollista työtä monivuotisten hankkeiden toteuttamisessa. Tällaisia hankkeita ovat etenkin monivuotiset liikennehankkeet sekä puolustusvoimain hankinnat. Esityksen tavoitteena on määrärahan käyttöaikaa lisäämällä välttää valtuuksien uudelleen budjetoinnista aiheutuva hallinnollinen lisätyö. Muutoksen tarkoituksena ei ole korvata valtuusmenettelyä pitkäaikaisten hankkeiden rahoitusvälineenä. (VM:n lausuntopyyntö 2013.)

### **3.4.2 Talousarvion ulkopuoliset rahastot**

Perustuslain (831/1999) 87 §:n mukaan *”lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle”*. Talousarvion ulkopuoliset rahastot ovat poikkeus talousarvion täydellisyysperiaatteeseen, jonka lähtökohta on, että kaikki valtion menot ja tulot ovat budjetissa. Rahastot sopivat rahoitusmuotona toimintoihin, joiden menomäärät ovat huomattavat ja joiden menojen ennakointi on vaikeaa. Tämän lisäksi rahastoissa tulot ja menot on nettoutettu toisiinsa.

Talousarvion ulkopuoliset rahastot ovat vaihtoehtoinen menettely valtuuksille. (Ranta 2001, 6.)

Talousarvion ulkopuoliset rahastot rajoittavat eduskunnan budjettivaltaa. Eduskunnan tiedonsaanti rahastojen toiminnasta on vähäistä, vaikka niillä on velvollisuus kertoa toiminnastaan hallituksen vuosikertomuksessa. Rahastot käyttävät valtion keskuskassaa valtion virastojen ja laitosten tavoin, mutta niiden talous on budjettiohjauksen ulkopuolella. Valtiontalouden tarkastusvirasto onkin suositellut suhtautumaan rahastojen perustamiseen pidättäytyvästi. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009, 14, 56.) Rahastoja tulisikin ainoastaan perustaa, kun budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi tai valtuusmenettely ei sovellu tehtävän toteuttamiseen.

Perustuslain (831/1999) 87 §:ssä on säädetty, että rahastojen perustaminen ja niiden tehtävien laajentaminen vaatii eduskunnassa kahden kolmasosan enemmistön annetuista äänistä. Perustaminen tapahtuu erillislailla. Rahastoja on ensi sijassa perustettu täyttämään yhteiskunnallista tehtävää, jota ei olisi voitu hoitaa talousarvion piirissä.

Vaikka rahastojen toiminta ovat täysin talousarvion ulkopuolella, on niillä kuitenkin vahva kytkös budjettiin rahastoon tehtävien siirtojen muodossa. Siirtojen osalta eduskunta pystyy käyttämään suoraa valtaa rahastoihin nähden, kun se päättää talousarviossa rahaston tarvitseman tuen määrän. Rahaston käytännön toiminta ei ole eduskunnan suoran valvonnan alla. (Myllymäki 1994a, 64.)

### **3.4.3 Eduskuntaehto**

Periaatteessa eduskuntaehto on kolmas poikkeus valtuusmenettelylle. Eduskuntaehto on edelleen voimassa ja sen avulla eduskunta voi sitoutua talousarviossa juridisesti takaamaan hankkeelle riittävät määrärahat. Eduskuntaehto on mahdollista tehdä vuotuisuusperiaatteen vastaisesti. Eduskuntaehto oli käytössä talousarviossa ennen valtuusmenettelyä. Ehto tarkoitti, että eduskunta myönsi tarvittavat rahat valtionapua varten, kunhan ne eivät kuluttaneet kuluvan vuoden talousarviota. Ehto aiheutti epäselvyyksiä rahankäytön suhteen ja rajoitti budjettivaltaa, kun tuleville vuosille piti mitoittaa määrärahaa ennakkopäätöksiä vastaavasti. (Suominen, 6.)

Eduskuntaehto ei ole hyvää hallintoa siinä mielessä, että ehdon käytön voi katsoa rajoittavan budjettivaltaa. Kyseinen ehto on myös talouden kannalta epäedullinen, koska se lisää vastapuolen riskiä ja hintaa. Käytännössä eduskuntaehto ei käytetä aktiivisena vaihtoehtona valtuusmenettelylle. (Valtiovarainministeriö 2008, 19.)

## 4 EUROOPAN UNIONIN RAHOITUS

### 4.1 Euroopan unionin rahoitusjärjestelmä

Euroopan unionin (EU) rahoitus pohjautuu useaan lähteeseen. Euroopan unionilla ei itsellään ole verotusoikeutta, mutta tämän se korvaa perimällä maksuja jäsenvaltioiltaan. Sen päätulonlähde on jäsenvaltioiden maksuosuudet. Jäsenvaltioiden suorittama maksuosuus on sovittu osuus maan bruttokansantulosta. Lisäksi EU kerää osuuden jäsenvaltioiden arvonlisäverokertymästä. Euroopan unioni saa tuloja myös tuotteiden tuontitulleista kaupasta kolmansien maiden kanssa. Tullit peritään tietyistä maataloustuotteista sekä muista tuotteista. Muut EU:lle kertyvät tulot ovat lähinnä satunnaisia. Tällaisia ovat mm. EU:n virkamiesten palkoista perittävät tuloverovastikkeet sekä tuomioistuinten määräämät sakot ja rangaistusmaksut. (Wacker 2010, 91–94.)

Euroopan unionin talousarvion menopuoli jaetaan toimintakokonaisuuksien mukaan. Vuoden 2013 EU:n talousarviossa varoja jaettiin kestäväälle kasvulle 46,8 prosenttia, luonnonvaroihin (mm. maatalous ja maaseutu) 39,8 prosenttia, EU:n globaaliin toimintaan 6,4 prosenttia, sisäisiin politiikkoihin (kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus) 1,4 prosenttia sekä hallintoon 5,6 prosenttia. Vuoden 2013 Euroopan unionin talousarvio oli 150 miljardia euroa. Euroopan unionin talousarvion suurimmat menoluokat ovat Euroopan maataloustukirahasto ja maaseuturahasto. Poikkeuksena kansalliseen talousarvioon on, että EU:n rakennerahastot sisältyvät unionin talousarvioon eivätkä ole sen ulkopuolella. Rakennerahastojen kautta rahoitetaan talousarvioon kirjattuja menoja ja tavoiteohjelmia. (Wacker 2010, 98; EU 2013.)

Euroopan unionin talousarviosta päättää neuvosto ja parlamentti komission valmistelun pohjalta. Parlamentilla ja neuvostolla on siis yhteisesti lainsäädäntövalta ja budjettivalta. (Myllymäki & Kalliokoski 2006, 120.) Unionin talousarvion periaatteissa on sama tasapainoperiaate kuin kansallisessa talousarviossa. Tulojen tulee kattaa menot. Euroopan unionin talousarviossa tämä on sitäkin ehdottomampi periaate, koska Euroopan unionin talousarvio ei saa olla alijäämäinen. Sitä ei näin ollen voi rahoittaa lainanotolla, kuten kansallisia talousarvioita. (Wacker 2010, 97–98.)

Unionin talousarvion menoja on pyritty hillitsemään usean vuoden rahoitusta kattavilla kehyksillä. Rahoituskehykset laaditaan seitsemälle vuodelle eteenpäin. Nykyinen rahoituskausi kattaa vuodet

2007–2013. Kehyksestä sovitaan poliittisin neuvotteluin Euroopan parlamentin, komission ja neuvoston kesken. Rahoituskehyksessä asetetaan ylärajat unionin eri menoluokille, joita ovat mm. maatalous, rakennepolitiikka ja sisäiset politiikat. Menoluokkien kehyksiä tulee noudattaa, kun talousarviota laaditaan. Kauden 2014–2020 uusi rahoituskehys on jo hyväksytty Euroopan parlamentissa, mutta lopullinen hyväksyminen neuvoston toimesta tapahtuu vasta vuoden 2013 lopussa. Rahoituskehysten valmistelun aikainen vaikuttaminen on tärkeää, koska rahoituskehyksessä päätetään jäsenvaltiokohtaiset rahoitusvastuut ja saatavat tuet koko rahoituskauden ajaksi. (Myllymäki & Kalliokoski 2006, 120; Wacker 2010, 98–102; Eurooppatiedotus 2013.)

Suomi maksaa Euroopan unionille sopimusten mukaisesti sen keräämiä maksuja, joista euromääräisesti suurin on Euroopan unionin perimä jäsenmaksu. Vuositasolla tämä jäsenmaksu on noin reilu prosentti bruttokansantulosta. Vastavuoroisesti Suomi saa EU:n rakennerahastoista varainsiirtoja EU:n tukemiin tavoiteohjelmiin sekä maataloustukiin. EU:lta saatavat varainsiirrot kanavoidaan pääosin eteenpäin talousarvion kautta, mutta osa EU:n varainsiirroista kohdistetaan suoraan myös talousarvion ulkopuoliseen rahastotalouteen, kunnille, maakuntien liitoille sekä voittoa tavoittelemattomille yhteisöille. (Myllymäki & Kalliokoski 2006, 123–124, 126; Wacker 2010, 224–225.)

EU:n varainsiirtoja ei ole keskitetty talousarviossa yksittäisen ministeriön vastuulle. EU:n rakennerahastoista saatavien tulojen ja maataloustukien hallinnoinnista ja maksatuksista vastaavat eri ministeriöt. Ministeriöt toimittavat EU-varat ja niihin liittyvät valtion rahoitusosuudet aluehallintoviranomaisille, jotka yleensä tekevät yksittäiset rahoituspäätökset. Täältä ne etenevät lopulliselle tuensaajalle, joka on yksityinen henkilö tai yritys. Kansallisessa lainsäädännössä määritellään tarkasti EU-varoista päättävät tahot ja heidän tehtävänsä. (Myllymäki & Kalliokoski 2006, 126, 128; Wacker 2010, 225–226.)

## **4.2 Euroopan unionin rahoituksen hallinta Suomessa**

Euroopan unionin rahoitus Suomelle tapahtuu varainsiirtona EU:n talousarviosta. Komissio hoitaa varainsiirrot jäsenvaltioille. Osa varainsiirrosta on määrätty lainsäädännössä, mutta osa on EU:n toimielinten päätettävissä. Kaikissa EU:n rahoittamissa toiminnoissa on keskeistä, että EU ei rahoita hankkeita kokonaisuudessaan. Kokonaisrahoitus koostuu aina myös niin sanotusta kansallisesta vastinrahasta ja muusta rahoituksesta. EU:n antama rahoitus kanavoidaan pääosin talousarvion kautta, mutta osa tuesta menee suoraan talousarvion ulkopuolelle. Varainsiirtojen suorana kohteena

ovat myös talousarvion ulkopuoliset rahastot, kunnat, maakuntien liitot sekä voittoa tavoittelemattomat yhteisöt. EU rahoittaa joiltain osin suoraan myös tuensaajia. Varainsiirtoja on maksettu yrityksille, paikallishallinnolle sekä muille yhteisöille. (Myllymäki & Kalliokoski 2006, 126, 128–129.)

Talousarviossa EU:n tukea myönnetään avustuksena, takaisinperittävänä tukena, lainana tai korkotukena. Yleisin tukimuoto näistä on avustus. Koska EU:n rahoituskehykset ovat monivuotiset, on EU:sta saatavien varojen käyttö Suomessa toteutettu yleensä valtuusmenettelyn avulla. Suomessa EU-varat ja niiden kansalliset vastinrahat sisältyvät valtion talousarvioon. Toimivaltaiset ministeriöt vastaavat niiden budjetoinnista. EU:n rahastotuki kanavoidaan ministeriöistä pääsääntöisesti ELY-keskuksiin tai maakunnan liittoihin. Suurimman osan EU-tukipäätöksistä tekee ELY-keskus maakunnan yhteistyöryhmän myötävaikutuksella. (Myllymäki & Vakkuri 2001, 140–141.)

Euroopan rakennekehitysrahastot ovat osa unionin alue- ja rakennepolitiikka, jolla pyritään edistämään alueiden välistä koheesiota. EU:n rakennerahastoja rahoituskaudella 2007–2013 on Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR) ja Euroopan koheesiorahasto. Suomi saa rahoituskaudella 2007–2013 aluekehitysrahaston ja sosiaalirahaston kautta noin 1,7 miljardia euroa. Suomi ei saa rahoitusta koheesiorahastosta, koska sen bruttokansantuote on yli tuettavan rajan. Rakennerahastoista myönnetään varoja kolmeen tavoiteohjelmaan, joista Suomessa näistä toteutetaan ”alueellinen kilpailukyky ja työllisyys” sekä ”Euroopan alueellinen yhteistyö” -tavoitteita. Työ- ja elinkeinoministeriö toimii hallinnoivana ministeriönä EAKR- ja ESR-rahastoissa. (Ulkoasiainministeriö 2011, 7.)

EU tukee maataloutta ja maaseudun kehittämistä omista rahastoistaan. Suomi on porrastettu alueellisesti seitsemään päätukialueeseen. EU-tuista keskeisimmät ovat maatalouden ympäristötuki, tulotuet peltokasveille ja eläimille (CAP-tuet) sekä luonnonhaittakorvaus. Euroopan maatalouden tukirahastosta (maatalousrahasto) rahoitetaan CAP-tuet sekä investoinnit. Tämän lisäksi rahastosta rahoitetaan mm. tuotteiden markkinointia ja menekinedistämistä. Pieni osa maatalouden tukirahastosta saatavasta tulosta tuloutetaan suoraan Maatalouden interventiorahastoon, joka on talousarvion ulkopuolinen rahasto. (Myllymäki & Kalliokoski 2006, 129–130.)

Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (EMR) varoilla voidaan edistää maa- ja metsätalouden kilpailukykyä, tukea ympäristön kehittämistä, parantaa maaseutualueiden elämänlaatua sekä monipuolistaa sen elinkeinorakennetta (Neuvoston asetus N:o 1698/2005).

Rahastosta rahoitetaan Suomessa Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa, jonka tavoitteena on ”*elinvoimaisen ja toimivan maaseudun säilyminen, ympäristön tilan parantaminen ja uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käytön varmistaminen* (Ulkoasiainministeriö 2011, 11)”. Ohjelman tavoitteena on kehittää maaseutua ja vähentää alueellisia kehityseroja. Ohjelma pitää sisällään kaksi keskeistä maatalouden tukijärjestelmää: maatalouden ympäristötuen sekä luonnonhaittakorvauksen. (Myllymäki & Kalliokoski 2006, 130.) Maa- ja metsätalousministeriö toimii hallinnoivana ministeriönä molemmissa rahastoissa.

Euroopan kalatalousrahastosta (EKTR) rahoitetaan kalatalousalaa. Kalatalousrahaston tehtävänä on luoda tasapaino kalastuksen ja kalavarojen välille, suojella ympäristöä ja vesistöjä sekä parantaa kalastuksen kilpailukykyä. Rahoitusta rahastosta on myönnetty kaikille kalatalouden aloille. Rahaston budjetti oli 4,3 miljardia euroa vuosille 2007–2013. (Ulkoasiainministeriö 2011, 12–14.) Maa- ja metsätalousministeriö toimii hallinnoivana ministeriönä myös Euroopan kalatalousrahastossa.

Kuten edellä on todettu, EU:n monivuotisten rahoituskehysten vuoksi sekä EU-rahoitus ja kansallinen vastinraha on kanavoitu talousarviossa hankkeisiin valtuuksien avulla. Valtuusmenettely on ollut EU-rahoituksessa tarkoituksenmukaisin keino rahoittaa hankkeet, koska valtuudet myönnetään talousarviossa kattamattomina ja nykyinen siirtomäärärahan käyttöaika ei riitä kattamaan koko rahoituskautta. EU-hankkeiden myöntämisvaltuuksia on sekä maa- ja metsätalousministeriön että työ- ja elinkeinoministeriön pääluokassa. Tässä tutkimuksessa keskitytään tutkimaan vain maa- ja metsätalousministeriön EU-rahoitteisia valtuuksia.

## **5 MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN, PUOLUSTUSMINISTERIÖN SEKÄ LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN VALTUUKSIEN YLEISKUVAUS**

### **5.1 Maa- ja metsätalousministeriön valtuudet**

Maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaisesti maatalous ja maaseudun kehittäminen, metsätalous, kala- riista- ja porotalous, elintarvik-

keet, maatalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus ja laatu, eläinten terveys ja hyvinvointi, kasvin-terveys, maanmittaus ja paikkatietojen yhteiskäyttö ja kiinteistöjä koskevat kirjaamisasiat sekä vesitalous. Maa- ja metsätalousministeriön budjetin suuruus on vuosittain noin 2,7 miljardia euroa. EU-jäsenyyteen liittyvien määrärahojen osuus on noin 2,1 miljardia euroa. Tämä pitää sisällään sekä kansalliset vastinrahat että EU-osuudet. Tästä suurin osa kohdistuu maatalouteen ja sen tukiin. (TAE 2013.)

Maa- ja metsätalousministeriön budjetti koostuu suurimmaksi osaksi siirtomenoista, jotka muodostavat 88 prosenttia pääluokan menoista. Siirtomenot ovat valtionapuja, joista valtio ei saa aineellista välitöntä vastinetta. Maa- ja metsätalousministeriön toimialan siirtomenoista suurin osa kohdistuu maatalouteen. Maa- ja metsätalousministeriöllä oli vuoden 2013 talousarvioesityksessä kahdeksan valtuutta yhteensä seitsemällä momentilla (taulukko 2). Näistä kuusi oli EU-valtuuksia, yksi korkotukilainavaltuus ja yksi kansallinen avustusvaltuus. (TAE 2013.)

Taulukko 2. Maa- ja metsätalousministeriön pääluokan valtuudet, talousarvioesitys 2013

	2012 varsinainen talousarvio	2013 talousarvio- esitys
30.10.61 <i>EU:n osallistuminen maaseudun kehittämiseen (arviomääräraha)</i>		
— myöntämisvaltuus	69,030	44,320
30.10.62 <i>Valtion rahoitusosuus EU:n osaksi rahoittamasta maaseudun kehittämisestä (arviomääräraha)</i>		
— myöntämisvaltuus	62,127	40,274
30.20.40 <i>Maa- ja puutarhatalouden kansallinen tuki (siirtomääräraha 2 v)</i>		
— myöntämisvaltuus (luonnonhaittakorvauksen kansallinen lisäosa)	460,000	12,000
— myöntämisvaltuus (muut tukipäätökset)	58,000	30,000
30.20.43 <i>Maatalouden ympäristötuki, eläinten hyvinvointia edistävät tuet ja ei-tuotannolliset investoinnit (siirtomääräraha 2 v)</i>		
— myöntämisvaltuus	520,900	140,800
30.20.44 <i>Luonnonhaittakorvaus (siirtomääräraha 2 v)</i>		
— myöntämisvaltuus	1 600,000	10,000
30.20.49 <i>Maaseutuelinkeinotoiminnan korkotuki ((arviomääräraha)</i>		
— korkotukivaltuus	300,000	250,000
30.60.44 <i>Tuki puuntuotannon kestävyys turvaamiseen (arviomääräraha)</i>		
— myöntämisvaltuus	28,000	25,000

Maa- ja metsätalousministeriön valtuuksista suurin osa kohdistuu maatalouden tukiin ja maaseudun kehittämiseen. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen valtuuksista ainoastaan korkotukilainavaltuus ei liity EU:lta saatavaan rahoitukseen joko kansallisena vastinrahana tai EU-osuutena. Maa- ja metsätalousministeriön pääluokan valtuudet ovatkin riippuvaisia EU:n rahoituskausista ja niissä päätettävistä ehdoista. Nykyinen rahoituskausi on vuosille 2007–2013. Uusi rahoituskausi on tällä



hetkellä neuvottelujen alla ja alustavien tietojen mukaan osa maa- ja metsätalousministeriön nykyisistä valtuuksista ei jatku, koska EU:lta saatava rahoitus ei jatkossa edellytä valtuutta momenteille. Rahoituskaudella 2014–2020 maa- ja metsätalousministeriön EU:n rahoitusjärjestelyistä johtuvat valtuudet tulevat poistumaan todennäköisesti luonnonhaittakorvauksen (LFA-tuen) ja eläinten hyvinvointituen osalta. Uudesta EU:n rahoituskaudesta huolimatta, valtuudet tulevat olemaan jatkosakin olennainen osa maa- ja metsätalousministeriön pääluokkaa ja sen budjetointia.

Maa- ja metsätalousministeriön pääluokan valtuuksista momentin 30.10.61 ja 30.10.62 valtuuksia käytetään Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman yritys- ja hanketukiin sekä koko ohjelmatyötä tukevaan tekniseen apuun. Ohjelman rahoitus tulee osin EU:n maaseuturahastosta eli Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta. Rahoitus on jaettu kahdelle momentille niin, että momentti 30.10.61 sisältää EU-rahoituksen osuuden ja momentti 30.10.62 kansallisen rahoitusvastineen ohjelmalle. Valtuudet budjetoidaan vastaamaan ohjelman rahoituskehyksiä. Vuosittainen valtuus arvioidaan käyttämällä hyödyksi kuluvan ohjelmakauden tietoja ja vuosittaista menokertymää. Koska käytettävissä on koko ohjelman rahoituskehys, on tärkeää saada vuosittaiset käyttämättä jääneet valtuudet uusittua. Molemmilla momenteilla on päätösoosan valtuuslausekkeeseen lisätty virke, jossa käyttämättä jääneen valtuuden uusiminen sallitaan. Valtuus on momenteilla tärkeä menojen ajoittumisen suunnitteluväline ja se toimii ohjelman hallinnoinnin apuna. Valtuusmenettely jatkuu ohjelman osalta myös uudella rahoituskaudella. (Maa- ja metsätalousministeriö 2013, 7–8.)

Momentit 30.20.40, ja 30.20.44 koskevat Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman luonnonhaittakorvausta eli ns. LFA-tukea. Luonnonhaittakorvaukseen liittyy useampia vuosia koskevien tukisitoumusten tekeminen viljelijöiden kanssa. Sitoumukset ovat viisivuotisia ja tästä syystä valtuusmenettely on ollut momenteilla välttämätön rahoituskaudella 2007–2013. Käynnissä olevissa uuden rahoituskauden neuvotteluissa sitoumusmenettelyä ollaan muuttamassa, jolloin tulevaisuudessa luonnonhaittakorvauksen valtuutta ei tarvita, vaan tuet voidaan hoitaa siirtomäärärahan avulla. (Maa- ja metsätalousministeriö 2013, 12,19.)

Momentilla 30.20.40 on myös käytössä muihin maatalouden tukiin liittyvä valtuus, jota käytetään ainoastaan, jos momentin määräraha ei riitä valtioneuvoston asetuksen mukaisiin kansallisten tukien maksuihin. Valtuus on ollut momentilla tarpeen, koska momentin määräraha ei ole riittävä kattamaan vuotuisten tukien tarvetta. Valtuuden avulla on momentille varmistettu riittävä liikkumavara kansallisen tukijärjestelmän soveltamisessa. (Maa- ja metsätalousministeriö 2013, 11.)

Momentille 30.20.43 on yhdistetty kolme EU:sta johtuvaa valtuutta ympäristötuki, eläinten hyvinvointia edistävä tuki sekä tuki ei-tuotannollisille investoinneille. Valtuudet perustuvat komission rahoituskaudelle 2007–2013 hyväksymään Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaan. Valtuus on ollut momentilla välttämätön tukijärjestelmän toteutumisen kannalta. Ympäristötuessa, eläinten hyvinvointituessa ja ei-tuotannollisissa investointituissa tehdään yli viisivuotisia sitoumuksia. Käynnissä olevissa uuden rahoituskauden neuvotteluissa ehdot ovat eläinten hyvinvointia edistävän tuen osalta muuttumassa niin, että jatkossa se ei vaatisi valtuusmenettelyä. (Maa- ja metsätalousministeriö 2013, 14.)

Maaseutuelinkeinotoiminnan korkotukilainavaltuus on momentilla 30.20.49. Korkotuessa valtio maksaa tietyn prosentin mukaan viljelijälle korkotukea tämän ottamasta lainasta. Korkotukea saadaan myöntää tilanpidon aloittamis- ja investointihankkeisiin, jotka ovat rakennetukilain (1476/2007) mukaisia. Korkotukilainavaltuus on siinä mielessä poikkeuksellinen muista valtuuksista, että valtuudet ovat yhtä kuin vuosittainen enimmäislainamäärä, joka hyväksytään korkotuen piiriin. Valtiolle aiheutuvat menot tehdyistä sitoumuksista ovat huomattavasti pienemmät, koska valtio ei tue lainaa vaan lainan korkotukea. Korkotukilainavaltuus on ollut yksi keskeinen osa nykyisessä rakennetukijärjestelmässä ja sen tulevaisuus riippuu kansallisen rakennetukipolitiikan kehittämisestä. Valtuus on kansallinen. (Maa- ja metsätalousministeriö 2013, 22–24.)

Ainoa kansallinen avustusvaltuus on momentilla 30.60.44. Momentin avulla tuetaan puuntuotannon kestävyyttä turvaavia suunnitelmallisia hankkeita, joiden rahoitus perustuu ennakolta laadittuun työsuunnitelmaan. Tällaisia hankkeita ovat mm. metsänuudistaminen, metsänterveyslannoitus, kunnostusojitus ja metsätien tekeminen. Hankkeiden toteutus kestää yleensä 2–5 vuotta, joten hankkeita ei voitaisi toteuttaa ilman valtuusmenettelyä. (Maa- ja metsätalousministeriö 2013, 24.)

Maa- ja metsätalousministeriön valtuusmenettelyn prosessi on osin keskitetty ja osin hajautettu. Maa- ja metsätalousministeriö vastaa keskitetysti valtuuksien vuosittaisesta arvioinnista talousarvioon. Valtuuksien arviointi on hoidettu ministeriössä keskitetysti, koska osassa valtuuksia se on ohjelman hallintoviranomainen ja ainoastaan ministeriötasolla on käytössä kaikki se tieto, jota valtuuksien budjetointiin tarvitaan. Maa- ja metsätalousministeriössä valtuuksien budjetointi on hajautettu osastojen ns. momenttivastuuhenkilöille. Esitykset valtuuksien vuosittaiseksi määräksi sekä niiden menoarviot laaditaan osastoilla. Maa- ja metsätalousministeriön talousyksikön vastuulla on koota tiedot ja katsoa, että valtuudet on esitetty määräystenmukaisesti.

Valtuuksien käyttö ja seuranta on pääosin siirretty pois ministeriöstä. Maa- ja metsätalousministeriö ei itse ylläpidä valtuustietojärjestelmiä. Tiedot valtuuksista ja niiden käytöstä saadaan Maaseutuvirastosta ja Suomen metsäkeskukselta. Maaseutuvirasto huolehtii myös talousarvion tilijaottelun mukaisesti valtuuksien seurannasta ja raportoinnista keskuskirjanpitoon. Maaseutuvirasto hallinnoi maatalouden ja maaseudun kehittämisen valtuuksia. Suomen metsäkeskus raportoi ministeriölle momentin 30.60.44 valtuuden ja määrärahan käytöstä. Maa- ja metsätalousministeriö vastaa momentin osalta valtuuden seurannasta.

Maa- ja metsätalousministeriön valtuusmenettelystä ei ole laadittu erillistä prosessikuvausta. Valtuusmenettely on ohjeistettu maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan sisäisissä talousarviota ja kehysvalmistelua koskevissa laadintaohjeissa. Tämän lisäksi maa- ja metsätalousministeriöllä oli vuosina 2010–2013 käynnissä selvityshanke. Hankkeessa käytiin läpi valtuuksien budjetoinnin, käytön ja seurannan nykytilanne sekä laadittiin sen pohjalta kehittämis ehdotukset pääluokan valtuuksille (Maa- ja metsätalousministeriö 2013).

Tutkimusta varten tehdyssä teemahaastattelussa maa- ja metsätalousministeriön talousjohtaja arvioi nykyisen valtuusmenettelyn olevan maa- ja metsätalousministeriössä melko hyvässä tilassa. Maa- ja metsätalousministeriössä tehty valtuusselvitys oli avannut kehittämistarpeita valtuuksien budjetoinnissa ja nämä olikin pyritty ottamaan huomioon seuraavien vuosien talousarvioehdotuksen laadinnassa. Talousjohtaja totesi, että valtuuksien nykyisessä budjetoinnissa ei ole havaittu suurempia ongelmia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto laati syksyllä 2013 vuosien 2011 ja 2012 tarkasteluun kohdistuneen laillisuuskertomustarkastuksen valtuuksien budjetoinnista, seurannasta ja raportoinnista (2013). Kertomuksessaan Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi maa- ja metsätalousministeriön valtuuksien budjetoinnin olevan asianmukaista. Ainoa huomautus tuli momentin 30.20.40 muiden tukien valtuudesta, jonka Valtiontalouden tarkastusvirasto ei katsonut olevan tosiasiallinen valtuus, koska tuen rahoitus ei kohdistu rajattuun tarkoitukseen, joka on lainsäädännössä mainittu valtuuden ehdoksi. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013, 24.)

## **5.2 Puolustusministeriön valtuudet**

Puolustusministeriön vastuulla on valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaisesti puolustuspolitiikka, kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen ja sotilaallinen maanpuolustus sekä krii-

sinhallinta- ja rauhanturvaamistoiminta. Ministeriön budjetti on suuruudeltaan noin 2,8 miljardia euroa ja valtuuksia hallinnonalalla on vuoden 2013 talousarvioesityksessä kaksi tilausvaltuutta (taulukko 3), joiden yhteenlaskettu summa on yhteensä noin 580 miljoonaa euroa. (TAE 2013.)

Taulukko 3. Puolustusministeriön pääluokan valtuudet, talousarvioesitys 2013

	2012 varsinainen talousarvio	2013 talousarvio- esitys
27.10.01 <i>Puolustusvoimien toimintamenot (siirtomääräraha 2 v)</i>		
— tilausvaltuus	83,6	171,1
27.10.18 <i>Puolustusmateriaalihankinnat (siirtomääräraha 3 v)</i>		
— tilausvaltuus	281,7	405,6

Puolustusministeriön valtuudet koskevat pääosin pidemmällä aikavälillä tehtäviä materiaalihankintoja. Tätä valtuuslajia kutsutaan tilausvaltuudeksi. Puolustusministeriöllä oli aiemmin talonrakennusvaltuuksia, mutta näistä luovuttiin, kun valtionhallinto siirtyi uuteen kiinteistömalliin. Valtionyhtiö Senaatti-kiinteistö hoitaa nykyisin valtionhallinnon rakennuttamisen. Tilausvaltuudet ovat poikkeuksellisia, koska niissä hankitun suuren kone-, kalusto- tai laitehankinnan prosessi kestää niin kauan, että tilaus sidotaan valtuudella. Valtuudesta aiheutuvat menot maksetaan hankintaprosessin edetessä tulevien vuosien talousarviosta. Tilausvaltuudet voivat puolustusvoimain hankinnoissa sisältää valuuttakurssin vaihteluita. Tilausvaltuuksien määrä vaihtelee vuosittain budjetissa sen mukaan, miten puolustusvoimat hankkii ja uusii kalustoaan.

Puolustusministeriön ensimmäinen tilausvaltuus on puolustusvoimien toimintamomentilla 27.10.01. Momentin valtuuslausekkeessa kerrotaan mihin eri tarkoituksiin valtuutta on mahdollista käyttää. Valtuuksia saa momentilta myöntää puolustusvoimien toiminnan edellyttämien materiaalien ja palvelujen hankintaan sekä huoltojoukkojen varustamiseen ja taistelijan varusteiden hankintaan. Momentilla on mahdollista uusia käyttämättä jäänyttä valtuutta. Momentin selvitysosaan on tehty tilausvaltuuksia taustoittava yhteenvetotaulukko, josta näkee mihin hankkeisiin valtuutta on käytetty. (TAE 2013.)

Toinen valtuus on kulutusmomentilla puolustusmateriaalihankinnat 27.10.18. Tältä momentilta rahoitetaan tilausvaltuudet, joilla hankitaan materiaalia parantamaan sotilaallisen maanpuolustuksen suorituskykyä tai jotka liittyvät puolustusvoimien tekniseen tutkimukseen, tuotekehitykseen ja hankintavalmiuteen. Myös tällä momentilla on mahdollista uusia käyttämättä jäänyttä valtuutta. Momentin selvitysosaan on tehty tilausvaltuuksia taustoittava yhteenvetotaulukko, josta näkee mihin hankkeisiin valtuutta on käytetty. (TAE 2013.)

Toisin kuin maa- ja metsätalousministeriön momenttien valtuuslausekkeissa, puolustusministeriön pääluokan momenteilla on valtuuksien myöntämiselle ja niiden menojen käytölle paljon rajaavia ehtoja. Ehdot kuvastavat, kuinka monimutkaisesta prosessista on kyse ja miten arvaamaton hankintaprosessin vuosittainen eteneminen voi olla. Tilausvaltuuksien luonteen mukaista on, että valtuuksien määrä vaihtelee vuosittain riippuen siitä, miten kehyksissä on hankintoja ja määrärahoja suunniteltu. Myös sisältö vaihtelee todella suurista hankkeista pienempiin. Valtuudet on puolustusministeriössä jaettu seitsemään kehittämisohjelmaan, jotka jakautuvat hankkeisiin ja hankkeista hankintoihin. Hankintoja on satoja. Tämä luo haasteen valtuusjärjestelmän hallinnalle ja valtuusseurannan määräystenmukaiselle toteuttamiselle.

Puolustusministeriön hallinnonalalla puolustusvoimat hoitaa valtuusmenettelyn suunnittelusta seurantaan. Puolustusministeriö ei itse ylläpidä valtuustietojärjestelmiä, vaan kerää ehdotukset talousarvioon ja kehysvalmisteluun puolustusvoimilta. Valtuusmenettelyn hallinnointi on siirretty ministeriöstä puolustusvoimille, koska hankintojen tarpeet lähtevät puolustusvoimilta. Puolustus suunnittelu on yksi puolustusvoimien perustehtävä, jossa puolustusvoimat arvioivat ja suunnittelevat toimintansa tarpeiden pohjalta, mitä on strategisesti tärkeää kehittää ja viedä eteenpäin. Puolustus suunnittelu on pitkä prosessi. Pitkätähtäimen suunnitelmat tehdään kymmeniksi vuosiksi eteenpäin ja valtuusmenettely käsittää lyhyemmän aikajakson. Puolustusvoimien erityisasiantuntijoilla on osaaminen maanpuolustamiseen tarvittavasta materiaalista. He ymmärtävät kaikki laitteiden riippuvuudet ja kokonaisuuden, mikä on sotilaiden erikoisalaa.

Puolustusministeriö toimii puolustusvoimien kanssa yhteistyössä ja esittää suunnitelman mukaiset hankkeet eteenpäin edellyttäen, että kehykset sen sallivat. Puolustusministeriön sisällä toiminta on hajautettu. Osastojen puolustuskaluston suunnittelusta vastaavat asiantuntijat käsittelevät puolustusvoimien talousarvioehdotuksen sisällön ja talousyksikkö avustaa ehdotuksen laadintaa niin, että se on tehty lain- ja määräysten mukaisesti. Puolustusministeriössä luotetaan hyvin pitkälle puolustusvoimien tarpeen ilmoittamiseen ja heidän tekemiinsä laskelmiin, vaikkakin niitä saatetaan tarkistaa ministeriössä käsittelyvaiheessa.

Vaikka valtuusmenettelyn prosessia ei ole itsessään ohjeistettu, on valtuutta sisältävistä hankinnoista tehty ministeriössä erilliset ohjeet. Puolustusministeriöllä on tarkat ohjeet siitä, minkälaiset hankinnat tehdään valtuusmenettelyllä ja mitä toimenpiteitä siihen vaaditaan. Myös prosessi ministeriön sisällä on kuvattuna ohjeeseen. Tietyn euromäärän ylittävät hankinnat menevät suoraan ministerin päätettäväksi. Ennen ministerille menoa hankinnat käsitellään kaupallisessa johtoryhmässä, joka

arvioi hankkeen kannattavuuden. Puolustusministerin kanta ei välttämättä aina ole todella suurissa hankkeissa pelkästään riittävä, vaan kun hanke on riittävän suuri päättää siitä koko valtioneuvosto. Tämän lisäksi valtuusmenettely on ohjeistettu puolustusministeriön hallinnonalan sisäisissä talousarviota ja kehysvalmistelua koskevissa laadintaohjeissa.

Tutkimusta varten tehdyssä teemahaastattelussa puolustusministeriön talousjohtaja arvioi nykyisen valtuuksien budjetoinnin olevan joustavampaa kuin ennen, mutta siirtomäärärahan käyttöajan pidentäminen nykyisestä kolmesta vuodesta auttaisi puolustusmateriaalihankintojen kanssa. Puolustusmateriaali on usein harvinaista ja tuotekehittelyä vaativaa. Tämä pidentää hankintaprosessia. Prosessin aikana suunnitelmat voidaan joutua muuttamaan tai ainoa toimittaja ei pysy määräajoissa. Viisivuotinen siirtomääräraha toisi tähän riittävän pitkän käyttöajan, jolloin määrärahan ja valtuuden uudelleenbudjetoinnilta vältyttäisiin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto laati syksyllä 2013 vuosien 2011 ja 2012 tarkasteluun kohdistuneen laillisuuskertomuksen valtuuksien budjetoinnista, seurannasta ja raportoinnista (2013). Kertomuksessaan Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi ministeriön valtuuksien budjetoinnin olevan joiltain osin puutteellista. Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti huomiota erityisesti momentin 27.10.18 budjetointiin. Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoi, että *”talousarvion valtuuslausekkeiden yhteydessä oleva kohta, jonka mukaan asianomaisena talousarviovuonna saa purkaa aiemmin tehtyjä sopimuksia sekä sitoa uudelleen tilausvaltuuden varoja sitoumuksista maksamatta olevaa määrärahaa vastaavasti”* oli perustuslain ja budjetointitavan vastainen. Lisäksi Valtiontalouden tarkastusvirasto huomautti momentin valtuuslausekkeen aiempien vuosien sisällön muutoksista lisätalousarvioissa. Tämän tarkastusvirasto katsoi olevan vuotuisuusperiaatteen vastaista. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013, 22.)

### **5.3 Liikenne- ja viestintäministeriön valtuudet**

Liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaisesti tie- ja rautatieliikenne, siviili-ilmailu- ja vesiliikenne, liikenneväylät, satamat ja lentopaikat, ilmakehän tutkimus ja seuranta, sääpalvelut sekä fysikaalinen merentutkimus ja seuranta, sähköinen viestintä, postitoiminta ja lehdistön tukeminen sekä viestintäpalvelut. Ministeriön vuotuinen budjetti on noin 3,0 miljardia euroa. Liikenne- ja viestintäministeriön pääluokassa oli vuoden 2013 talousarvioesityksessä valtuuksia yhteensä seitsemän (taulukko 4). Näistä kahdelle maa- ja vesirakennusvaltuudelle ei myönnetty vuonna 2013 uutta valtuutta, vaan

momenteille annettiin valtuuslausekkeen avulla mahdollisuus uusia edelliseltä vuodelta käyttämättä jäänyttä valtuutta. Vuoden 2013 talousarvioesityksessä liikenne- ja viestintäministeriön pääluokkaan myönnettiin valtuuksia yhteensä 300 miljoonaa euroa. (TAE 2013.)

Taulukko 4. Liikenne- ja viestintäministeriön pääluokan valtuudet, talousarvioesitys 2013

	2012 varsinainen talousarvio	2013 talousarvio- esitys
31.10.70 <i>Jäänmurtajan hankinta (siirtomääräraha 3 v)</i>		
— sopimusvaltuus	-	125,0
31.10.77 <i>Väyläverkon kehittäminen (siirtomääräraha 3 v)</i>		
— maa- ja vesirakennusvaltuus	287,0	-
31.10.78 <i>Eräät väylähankkeet (siirtomääräraha 3 v)</i>		
— maa- ja vesirakennusvaltuus	205,0	150,0
31.10.79 <i>Elinkaarirahoitushankkeet (siirtomääräraha 3 v)</i>		
— maa- ja vesirakennusvaltuus	-	-
31.30.46 <i>Alusinvestointien ympäristötuki (siirtomääräraha 3 v)</i>		
— sopimusvaltuus	-	30,0
31.30.63 <i>Joukkoliikenteen palvelujen osto ja kehittäminen (siirtomääräraha 3 v)</i>		
— sopimusvaltuus	173,2	-
31.30.64 <i>Saariston yhteysalusliikennepalvelujen ostot ja kehittäminen (siirtomääräraha 3 v)</i>		
— sopimusvaltuus	-	1,0
31.30.66 <i>Yhteysalusliikennepalvelujen ostosopimukset (siirtomääräraha 3 v)</i>		
— sopimusvaltuus	-	0,4

Liikenne- ja viestintäministeriön valtuudet ovat luonteeltaan investointi- eli sopimusvaltuuksia. Liikenne- ja viestintäministeriön investoinnit suuntautuvat väylähankkeisiin. Ministeriön pääluokassa on myös kolme suurta maa- ja vesirakennusvaltuutta. Ne on jaoteltu eri momenteille luonteensa mukaan. Nämä kolme maa- ja vesirakennusvaltuutta ovat pääluokan valtuuksista vaativimmat budjetoinnin ja seurannan kannalta.

Momentin 31.10.79 valtuudet ovat niin sanottuja elinkaarirahoitushankkeita. Näissä hankkeissa valtio tekee investoinnin ja hankkeen menot pyörivät budjetissa 20–25 vuotta. Kyseessä on sopimusvaltuus tie- tai ratahankkeille. Yleensä elinkarihankkeissa aktiivinen rakennusvaihe ja investoinnin takaisinmaksu eivät tapahdu täysin samanaikaisesti. Investointia voidaan maksaa takaisin vielä kymmenen vuotta sen jälkeen, kun väylä on avattu liikenteelle. Liikenne ja viestintäministeriö kuitenkin ilmoittaa talousarvioesityksen selvitysosassaan milloin väylä on avattu liikenteelle, koska se kuvaa konkreettisemmin, milloin aktiivinen rakennusvaihe on päättynyt. Takaisinmaksuaika sovitaan sopimuksessa. Investoinnin takaisinmaksamiselle on erilaisia sääntöjä ja maksumekanismeja. Ne sovitaan hankekohtaisesti rakennuttajan kanssa.

Momentin 31.10.78 valtuudet ovat hankkeita, joissa ulkopuolisen rahoituksen avulla käynnistetään väylähankkeita. Ulkopuolinen rahoittaja voi tulla yksityiseltä sektorilta tai se voi olla kunta. Alkuperäisen investoinnin tekee ulkopuolinen rahoittaja. Valtio maksaa tämän investoinnin kahdessa tai kolmessa vuodessa takaisin sen jälkeen, kun tie- tai ratahanke on valmistunut liikenteelle. Näin voidaan käynnistää hankkeita, johon valtiolla ei olisi kokonaisuudessaan alun perin rahaa. Takaisinmaksueriä voi olla yksi tai, jos kyseessä suurempi hanke, kaksi. Valtio ei maksa näistä hankkeista korkoa. Momentin valtuudet ovat rahoitussopimuksia, jotka sidotaan koko siitä euromäärästä, mikä kattaa ulkopuolisen rahoittajan investoinnin.

Momentti 31.10.77 valtuudet ovat väylähankkeita, joissa on mahdollisuus ulkopuoliseen rahoitukseen. Tämän momentin hankkeissa ulkopuolinen rahoittaja ei maksa kaikkea ensin. Valtuus muodostuu sekä valtion että ulkopuolisen rahoittajan osuudesta. Momentilla valtion osuuden täytyy aina pysyä sovitussa kehyksessä, mutta budjettia voidaan aina kasvattaa ulkopuolisen rahoituksen osuudelle. Momentin valtuusmenettely poikkeaa pääluokan muista valtuuksista huomattavasti sillä, että valtuutta on jouduttu momentilla vuosittain ns. vuosipalastelemaan. Vuosipalastelu tarkoittaa, että yksittäiselle isolle väylähankkeelle ei esitetä koko hankkeen kestävästä yhtä valtuutta, vaan valtuus vuosipalastellaan niin, että yhdelle hankkeelle myönnetään joka vuosi uusi valtuus. Vuosivaltuuden sisällä jokainen sopimus muodostaa oman valtuusseurantakohteensa.

Momentin vuosipalastelun kanssa liikenne- ja viestintäministeriöllä on ollut ongelmia sekä valtiovarainministeriön että Valtiontalouden tarkastusviraston näkemysten kanssa. Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan vuosipalastelu ei täytä budjettilainsäädännön eikä Valtiokonttorin valtuusseurannan määräyksiä. Momentin ongelmana on myös usein siirtomäärärahan käyttöajan riittämättömyys, jolloin varoja on jouduttu uudelleen budjetoimaan. Uudelleen budjetointi on usein välttämätöntä, kun hanke alkaa valmistua ja siellä on käyttämättä jääneitä valtuuksia.

Suurten maa- ja vesirakennusvaltuusmomenttien lisäksi liikenne- ja viestintäministeriöllä oli vuoden 2013 talousarvioesityksessä myönnetty 125 miljoonan euron valtuus momentille 31.10.70 jäänmurtajan hankintaan.

Luvussa 31.30 liikenne- ja viestintäministeriöllä oli vuoden 2013 talousarvioesityksessä monta sopimusvaltuutta, joissa myönnetään valtuus ostaa liikennepalveluja joukkoliikenteelle, saariston yhteysalusliikenteelle sekä muille yhteysalusliikenteille. Tämän lisäksi liikenne- ja



viestintäministeriöllä oli vuoden 2013 talousarvioesityksessä ympäristötukivaltuus ympäristöystävällisille ratkaisuille. Näihin hankkeisiin on saatu kertaluonteista ympäristöinvestointia, mutta ne ovat budjetissa ainoastaan, kun tarvetta tähän ilmenee.

Valtuuksien suunnittelu ja seuranta on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla hajautettu hallinnonalan virastoihin ja laitoksiin, jos valtuutta tarvitseva hanke kuuluu selkeästi sen hallinnonalan viraston perustehtäviin. Maa- ja vesirakennusvaltuuksien valmistelu ja seuranta toteutetaan Liikennevirastossa. Liikennevirasto tekee ministeriölle talousarvio- ja lisätalousarvioehdotukset ja ministeriö käsittelee ehdotukset ja valmistelee niistä hallinnonalan budjetin. Hankkeiden ylläpitoa ja hallintaa varten on laadittu erillinen infrastruktuuri-tiedosto, johon on viety tiedot yksityiskohtaisesti toteutettavista hankkeista, niiden rahoituslähteistä, muutoksista niiden budjetoinnissa sekä tiedot niiden tilijaottelusta. Taulukoiden säätely ei ole helppoa ja ne päivitetään joka kehys-, talousarvio- ja lisätalousarviomenettelyssä. Tiedostoa käytetään sekä Liikenneviraston että liikenne- ja viestintäministeriön valtuuksien valmistelussa ja niiden pohjalta tiedot viedään talousarvion momenttien selvitysosien taulukoihin. Muiden valtuuksien osalta niiden suunnittelu ja seuranta on osin ministeriöllä ja osin virastoilla.

Maa- ja vesirakennushankkeiden suunnittelu on pitkäkestoista ja strategista. Hankkeet ovat suuria ja suunnittelu on monivuotista. Usein hankkeet jaetaan strategisesti eri ryhmiin sen perusteella, mitkä toteutetaan ja mitkä hankkeet ovat vasta valmisteluasteella. Liikennepoliittinen selonteko määrittelee myös pitkälti suuntaviivat seuraavalle 3–4 vuodelle siihen, mitä hankkeita toteutetaan.

Ministeriön sisällä virastojen budjettiehdotukset käsitellään niin, että liikenne- ja viestintäministeriöllä on jokaiselle virastolle tulosohjaaja, joka käsittelee budjettiehdotuksen. Talousyksikkö osallistuu prosessiin antamalla tukea valmistelulle. Talousyksikkö tarkistaa, että sisältö on määräystenmukainen. Sen lisäksi se vastaa momenttien selvitysosissa olevien taulukoiden päivittämisestä.

Ministeriön sisällä kehys- ja talousarvioehdotukset käsitellään ensin osastojen johtoryhmissä. Tämän jälkeen asiat viedään eteenpäin valmistavaan johtoryhmään, missä kansliapäällikkö toimii puheenjohtajana. Lopullinen käsittely tapahtuu ministerin johtoryhmässä. Liikenne- ja viestintäministeriössä toimii kaksi ministeriä ja heillä on molemmilla omat johtoryhmänsä. Määriteltä kirjallista käsittelyprosessia ja siinä olevia vaiheita noudatetaan tarkasti. Tämän lisäksi liikenne- ja viestintäministeriössä valtuusmenettelyn toteutuksen apuna toimii ohjausprosessit-opus, jossa prosessit on määriteltä ja aikataulutettu. Tämän lisäksi ministeriössä on laatukäsikirja, joka

sisältää muoto- ja laatuvaatimukset talousarvio- ja kehusehdotuksille.

Tutkimusta varten tehdyssä teemahaastattelussa liikenne- ja viestintäministeriön talousjohtaja arvioi nykyisen valtuuksien budjetoinnin olevan pitkän kehitystyön tulos. Kuten puolustusministeriön kohdalla siirtomäärärahan käyttöajan pidentäminen nykyisestä kolmesta vuodesta auttaisi maa- ja vesirakennusvaltuuksien kanssa. Viisivuotinen siirtomääräraha toisi väylähankkeisiin riittävän pitkän käyttöajan, jolloin nykyisiltä ongelmilta välttyttäisiin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto laati syksyllä 2013 vuosien 2011 ja 2012 tarkasteluun kohdistuneen laillisuuskertomuksen valtuuksien budjetoinnista, seurannasta ja raportoinnista (2013). Kertomuksessaan Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi ministeriön valtuuksien budjetoinnin olevan olennaisesti puutteellista. Valtiontalouden tarkastusvirasto oli tarkastuksessa kiinnittänyt huomionsa valtuuksien siirtoon momentilta 31.10.78 momentille 31.10.77, jonka se katsoi talousarviolain 10 §:n vastaiseksi. Raportissaan Valtiontalouden tarkastusvirasto ei kuitenkaan puuttunut momentin 31.10.77 vuosipalasteluun, jota se on käsitellyt Liikenneviraston tilintarkastuskertomuksissa. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013, 24.)

## **6 VALTUUSMENETTELYN SELKEYS JA TIETOJEN RIITTÄVYYS EDUSKUNNAN BUDJETTIVALLAN KANNALTA**

### **6.1 Teemahaastattelujen tulokset**

Tämän tutkimuksen pääasiallisena tarkoituksena on selvittää, onko valtuuksien budjetointi valtion talousarviossa selkeää ja saako eduskunta sen perusteella riittävän tiedon päätöksentekoaan varten. Tätä tutkimusta varten valittiin kolme ministeriötä, joiden valtuusmenettelyn toteutus selvitettiin haastatteluin. Edellisessä luvussa esitelty kolme ministeriötä valikoituivat tutkimukseen, koska jokaisella näistä ministeriöistä on hyvin erilaiset ja monipuoliset valtuudet. Maa- ja metsätalousministeriöllä on paljon EU:n rahoitukseen liittyviä valtuuksia, viestintä- ja liikenneministeriön valtuuksista keskeisimmät ovat sen väylähankkeisiin liittyvät valtuudet ja puolustusministeriön valtuudet ovat tilausvaltuuksia, joissa puolustusmateriaalia hankitaan eri puolilta maailmaa.

Haastattelumenetelmänä käytettiin teemahaastattelua. Teemahaastattelut laadittiin touko- ja kesäkuussa 2013. Haastattelut tehtiin ministeriöiden talousjohtajille. Haastatteluja oli yhteensä kolme kappaletta. Haastateltavat valittiin ministeriöistä sen perusteella, että he tuntevat pääluokan valtuusmenettelyn. Tutkimuksen kannalta oli tärkeää, että haastatellut tietävät ja tuntevat aihealueen. Tarkoituksena oli löytää ne avainhenkilöt, jotka osaavat kuvata tilannetta ja ymmärtävät valtuusmenettelyn pääluokassa kokonaisvaltaisesti. Vaikka prosessit ja valtuusmenettelyt ovat erilaiset eri ministeriöissä, oli jokaisella haastateltavalla useamman vuoden kokemus sekä kokonaisvaltainen näkemys hallinnonalansa valtuuksien budjetoinnista ja valtuusmenettelystä. Haastattelut on tallennettu nauhalle ja litteroitu. Teemahaastatteluissa käytetty runko on viety liitteeksi tämän tutkimuksen loppuun. Tutkimuksen empiirisen osan pääaineiston on käytetty teemahaastatteluja talousjohtajille. Tämän lisäksi aineistona on käytetty hallinnonalojen valtuusmenettelyä selostavaa dokumentaatiota.

Haastattelun alussa käytiin läpi pääluokan valtuudet ja niiden prosessit. Tämän jälkeen siirryttiin arvioimaan ministeriöiden nykytilanne valtuusmenettelyssä. Ministeriöiden talousjohtajat arvioivat nykytilannetta kuuden kriteerin perusteella. Lisäksi ministeriöiden talousjohtajilta kysyttiin, mitä ongelmia he katsoivat valtuusmenettelyssä nykyhetkellä olevan ja mistä ongelmat johtuvat. Nykyhetken arvioinnissa painotettiin valtuuksien budjetointia, mutta myös valtuusseuranta käytiin läpi.

Maa- ja metsätalousministeriön ja puolustusministeriön talousjohtajilta kysyttiin lisäksi Kataisen hallituksen hallitusohjelman 22.6.2011 tehdystä valtuuskirjauksesta. Haastatteluissa selvitettiin, miten ministeriöt ovat reagoineet hallitusohjelman velvoitteeseen ja ovatko ne jo muuttaneet valtuuksiensa budjetointia hallitusohjelmassa vaaditun mukaiseksi.

Haastattelun toisessa vaiheessa keskityttiin valtuusmenettelyn kehittämiseen ja ministeriöiden toimenpiteisiin tulevaisuudessa. Ministeriöiden talousjohtajilta kysyttiin, onko heillä tällä hetkellä käynnissä tai käynnistymässä kehittämishankkeita valtuusmenettelyssä ja miten he näkevät valtuusmenettelyn tulevaisuudessa pääluokassaan. Lisäksi talousjohtajilta pyydettiin mielipidettä valtiovarainministeriössä valmistelussa olevan siirtomäärärahan enimmäiskäyttöajan pidentämiseen kolmesta vuodesta viiteen vuoteen. Haastattelussa talousjohtajat arvioivat, miten muutos vaikuttaisi ministeriön pääluokan valtuuksiin.

## 6.2 Valtuuksien nykytilanne

Valtuuksien nykytilannetta arvioitaessa talousjohtajille annettiin kriteerejä, joita hyvään valtion taloudenhoitoon ja talouslainsäädäntöön kuuluu. Talousjohtajat arvioivat haastatteluissa, miten nämä kriteerit heidän nykyisessä toiminnassaan toteutuvat. Vastatessaan haastateltavat arvioivat kriteereitä myös Valtiontalouden tarkastusvirastolta, valtiovarainministeriöltä sekä eduskunnalta tulleen palautteen pohjalta. Tutkimuksen pääkriteerinä oli valtuuksien budjetoinnin selkeys ja tietojen riittävyys eduskunnan päätöksentekoa varten. Muita kriteerejä olivat valtuuksien luotettavuus, läpinäkyvyys, määräystenmukaisuus sekä tarkoituksenmukaisuus. Valtuuksien nykytilanne käsitellään luvussa tässä järjestyksessä.

### Kriteerit 1 ja 2: selkeys ja tietojen riittävyys

Haastatteluissa kysyttiin talousjohtajien näkemystä heidän pääluokkansa budjetoinnin selkeydestä ja budjetissa esitettyjen tietojen riittävydestä. Kaikki haastateltavat totesivat, että kysymys on moniulotteinen ja vaikea arvioida. Haastateltavista kaikki olivat olleet kehittämässä ministeriöidensä valtuuksien budjetointia viime vuosina Valtiontalouden tarkastusvirastolta tai valtiovarainministeriöltä saadun palautteen perusteella. Valtuuksien esitysasua budjetissa oli pyritty laatimaan määräystenmukaisiksi sekä esittämään perustelut kattavasti, mutta samalla lyhyesti ja selkeästi. Maa- ja metsätalousministeriössä valtuuksista oli vuosina 2010–2013 tehty työryhmän selvitys, joka valmistui 31.5.2013. Selvityksen laadintaan oli osallistunut myös valtiovarainministeriön virkamiehiä. Liikenne- ja viestintäministeriö sekä puolustusministeriö olivat tehneet kehittämistyötä itsenäisesti ministeriöidensä sisällä.

Maa- ja metsätalousministeriön talousjohtajan näkemyksen mukaan maa- ja metsätalousministeriön budjetoinnissa selkeydessä ei ole ollut suurempia ongelmia. Hän katsoi, että budjetin momenteilla kuvattu kertoo eduskunnalle selvästi, mihin rahaa tarvitaan ja miten valtuuksista aiheutuvat menot tulevana vuosina toteutuvat. Myös palaute valtiovarainministeriön ja Valtiontalouden tarkastusviraston kanssa on tukenut näkemystä. Maa- ja metsätalousministerin talousjohtaja katsoi myös, että valtiovarainministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön yhteinen selvityshanke maa- ja metsätalousministeriön pääluokan valtuuksista on parantanut selkeyttä ja tiedon riittävyttä entisestään. Selvityksessä valtuudet käytiin läpi valtuus kerrallaan pohtien niiden tarpeellisuutta sekä esitystapaa budjetissa. Selvityksessä valtuuksille esitettiin vähimmäistiedot ja selvitysosan menoarviotaulukoita yhtenäistettiin, jotta momenteilta käy entistä paremmin ilmi, miten menot jakautuvat tulevien vuosien talousarvioissa. Lisäksi metsävaltuus rajoitettiin koskemaan vain

suunnitelmallisia töitä, jättäen valtuuden ulkopuolelle työt, jotka voitiin hoitaa siirtomäärärahan puitteissa. Kaiken tavoitteena oli eduskunnan parempi tiedonsaanti päätöksentekoa varten .

Puolustusministeriön talousjohtaja totesi, että puolustusministeriön valtuuksien osalta budjetin selkeyttä ja tietojen riittävyyttä tulee myös tarkastella valtuuden luonteen mukaan. Puolustusministeriön budjetissa antamat tiedot kertovat valtuuden määrän sekä siitä aiheutuvat menot tulevina vuosina, mutta ovat kokonaisuudessaan melko niukat ja asiaan perehtymättömälle vaikeat lukea. Puolustusministeriön valtuuksien kohdalla on kuitenkin otettava huomioon, että kyseessä on maanpuolustuskaluston hankinta, johon liittyy salassapitovaatimuksia. Tilausvaltuudet tehdään hankintoihin, jotka ovat harvinaisia ja kalliita järjestelmiä. Kyseessä ei ole mikään hyllytavara, vaan osa tuotteista on hankintavaiheessa vasta tuotekehittelyn alussa. Pääluokan tilausvaltuuksien hankintaprosessit ovat pitkäkestoisia ja vaativia.

Puolustusministeriön sisäisessä kehittämistyössä on arvioitu, että tiedot ovat nykyisellään riittävän selkeitä. Pääluokan momenttien valtuuslausekkeessa on annettu kokonaiskuva, mihin määrään sitoudutaan ja selvitysosissa käydään läpi lyhyesti ne ohjelmat, joita budjetti rahoittaa. Ohjelmien tavoitteista on lisäksi selostus momentin selvitysosassa. Kuvaus ei kerro tarkasti, mitä hankintoja ohjelma sisältää, mutta selvitysosan tarkkuutta rajoittaa hankintojen suuri määrä sekä puolustushallinnon asiakirjojen salassapitovaatimukset. Puolustusministeriön valtuuksien kohdalla tulee ottaa huomioon, että tilausvaltuuksissa on lisäksi kyse useista hankkeista, jotka jakautuvat satoihin hankintoihin. Hankintatietojen yksityiskohtainen vieminen momentille olisi mahdotonta, koska tiedot kasvattaisivat budjettia kohtuuttomasti ja kokonaisuus voisi hukkaa liian yksityiskohtaisen tiedon esittämiseen.

Puolustusministeriön talousjohtaja katsoi ministeriön onnistuneen tuottamaan riittävät ja selkeät tiedot valtuuksista budjettiin, jos tilausvaltuuksien luonne otetaan huomioon. Hän katsoi myös, että eduskunnan riittävän tiedon saamisessa valiokunta- ja jaostokäynnit ovat merkittävä osa tiedonvaihtoa. Kuulemisissa voidaan puolustusmateriaalihankinnoista kertoa yksityiskohtaisemmin kuin julkisessa budjetissa.

Liikenne- ja viestintäministeriön talousjohtaja lähti arvioimaan valtuuksien budjetoinnin selkeyttä hankkeiden näkökulmasta ja miten eduskunta saa niistä riittävät tiedot, koska hankkeet ovat ne mihin valtuutta ja määrärahaa momenteilla käytetään. Liikenne- ja viestintäministeriön pääluokan selvitysosissa kuvataan hankkeen tavoitteet lyhyesti sekä sisältääkö hanke ulkopuolista rahoitusta. Lisäksi selvitysosan lopussa on hanketaulukko, jossa kuvataan hankkeen nimi ja rahatiedot.

Jokaisesta hankkeesta tehdään ministeriön prosessin mukaisesti vaikuttavuusarvioinnit, joissa käydään läpi hankkeiden hyöty- ja kustannussuhteet. Vaikuttavuusarvioinnissa käydään läpi hankkeen hyötykustannussuhde, onnettomuusriskit, ajansäästö sekä muut sosiaaliset tai alueelliset vaikutukset. Nämä vaikuttavuusarvioinnit otetaan selvitysosaan mukaan tiivistetysti. Tiiviiseen esitykseen vaikuttaa, kuinka suuri hanke on kyseessä. Uusi hanke kuvataan aina tarkemmin momentin selvitysosassa. Liikenne- ja viestintäministeriössä hankkeet kuvataan momenttien selvitysosissa niin, että niissä myös kerrotaan missä talousarviossa hanke on hyväksytty, siihen sidottu määrä sekä arvioitu tarve tulevista kustannuksista. Hankkeiden osalta aina ei käytetä uutta valtuutta, vaan vanha budjetoidaan uudelleen momentille.

Liikenne- ja viestintäministeriön talousjohtaja totesi, että on hyvin vaikea pyrkiä esittämään asia tiivistetysti ja kokonaisvaltaisesti. Ministeriössä on pyritty viemään budjetissa esitettyä tietoa aikaisempaa tiiviimpään ja kokonaisvaltaisempaan suuntaan, mutta aina se ei välttämättä ole riittävää tiedonsaannin kannalta. Samalla hän totesi, että eduskunnan kuulemisista ei ole tullut palautetta, että pääluokan talousarviossa esitetyistä tiedoista puuttuisi jotain olennaista.

Kaikki haastateltavat arvioivat lopulta budjetoinnin valtuuksien osalta riittävän selkeäksi eduskunnan päätöksenteon kannalta. Tämän lisäksi jokainen haastateltava mainitsi arvioidessaan valtuuksien selkeyttä, että jos talousarvioprosessia katsoo laajemmalti, toimittaa jokainen ministeriö momenteista tarkemmat taustamuistiot valtiovarainministeriöön. Muistioissa valtuudet ja niissä toteutettavat hankinnat tai hankkeet on kuvattu tarkemmin. Tämän lisäksi eduskunnan tiedonsaannin kannalta valiokunta- ja jaostokuulemiset ovat tärkeä työväline.

### **Kriteeri 3: luotettavuus**

Talousjohtajia pyydettiin arvioimaan valtuusmenettelyn luotettavuus. Haastateltavat arvioivat tietojen luotettavuutta etenkin budjetoinnin näkökulmasta sekä siitä miten valtuuksien budjetointiprosessi toteutetaan hallinnonalalla.

Maa- ja metsätalousministeriön talousjohtaja kertoi haastattelussa, että maa- ja metsätalousministeriössä valtuuksien budjetointi on hajautettu prosessi, jossa tiedot talousarvioehdotuksen koontiin saapuvat osastoilta. Osastoilla aihealueen asiantuntijat valmistelevat momentit. Talousyksiköllä ei ole suoraa yhteyttä asiantuntijoihin. Talousyksikön ja asiantuntijoiden välissä toimivat osastojen talousyhdyshenkilöt, jotka kokoavat ja tarkistavat aineiston ennen sen lähettämistä talousyksikköön. Näin pitkän ketjun hyödyntäminen voisi aiheuttaa riskin tietojen

luotettavuuteen, mutta asiantuntijoiden osaamista valtuuksien budjetoinnissa on pyritty parantamaan. Tästä esimerkkinä talousjohtaja mainitsi maa- ja metsätalousministeriön selvitystyön, johon valtuuksista vastaavat asiantuntijat osallistuivat. Selvitystyön avulla kehitettiin valtuusmomenttien sisältöä yhteistyössä asiantuntijoiden kanssa. Maa- ja metsätalousministeriön talousjohtajan näkemys haastattelussa oli, että selvitystyö auttoi parantamaan myös pääluokan valtuustietojen luotettavuutta.

Puolustusministeriön talousjohtaja kertoi haastattelussa, että puolustusministeriön suurin haaste tietojen luotettavuudessa on tilausvaltuuksien hankintojen suuri määrä ja pitkäkestoiset hankintaprosessit, joiden etenemistä on vaikea ennakkoon arvioida. Tämä arvaamattomuus aiheuttaa jatkuvaa päivitystarvetta valtuuksille lisätalousarvioissa sekä täydentävissä talousarvioissa. Tyypillinen syy on, että tilaus on myöhästynyt ja valtuus joudutaan uudelleen budjetoimaan seuraavalle vuodelle. Taulukoiden jatkuva päivittäminen pitkin vuotta on työlästä ja tämä hallinnollinen työ vaikeuttaa tiedon luotettavuutta.

Tiedon jatkuva päivittäminen ja sitä kautta kasvava virheiden riski on aiheuttanut sen, että tiedot on pyritty pitämään mahdollisimman karkealla, mutta tiedoiltaan luotettavalla tasolla momenteilla. Puolustusministeriön talousjohtajan näkemys oli, että yksityiskohtaisten tietojen ylläpitäminen toisi lisää ylimääräistä hallinnollista työtä eikä antaisi lisäarvoa eduskunnan päätöksentekoon. Lisäksi pääosa puolustusministeriön pääluokan valtuuksista saadaan sidottua talousarviovuonna. Tämän talousjohtaja katsoi merkiksi, että arviointi tarpeesta on kohdallaan. Valtuuksia ei ole niin sanotusti yli- tai alimitoitettu. Arviot ovat tässä suhteessa olleet melko tarkkoja. Puolustusministeriön talousjohtaja katsoi, että puolustusministeriö ja puolustusvoimat ovat onnistuneet arvioinnissaan talousarvioehdotusta laatiessaan. Samalla voisi katsoa, että tieto talousarviossa on valtuuksien osalta luotettavaa.

Liikenne- ja viestintäministeriön talousjohtaja katsoi, että ministeriö on jatkuvasti pyrkinyt kehittämään budjetointiaan niin, että esitetyt tiedot selvitysosassa ja siihen kuuluvissa taulukoissa ovat luotettavat. Yhteistyö talousarvioehdotusten laadinnassa on toiminut Liikenneviraston kanssa hyvin. Liikenne- ja viestintäministeriöllä ja Liikennevirastolla on käytössään yhteinen infrastruktuuritaulukko, johon viedään hankkeiden tiedot yksityiskohtaisesti. Taulukkoa päivitetään talousarvio-, lisätalousarvio- ja kehyskierroksilla. Haastattelussa talousjohtaja katsoi, että liikenne- ja viestintäministeriön nykyinen budjettiaineisto täyttää koko valtuusmenettelyn osalta vaatimukset ja ministeriön valtuusmenettelyn kehittäminen ja tietojen luotettavuuden parantaminen on viety niin pitkälle kuin se nykylainsäädännön ja määräysten puitteissa on mahdollista. Liikenne- ja

viestintäministeriön talousjohtajan mukaan luotettavuutta on myös se, että ihmiset osaavat asiansa ja tietävät, miten sitoumuksia seurataan ja miten prosessi etenee. Hän katsoi, että tämä on toteutunut liikenne- ja viestintäministeriössä.

Kaikki ministeriöiden talousjohtajat arvioivat tiedot olennaisilta osin luotettaviksi. Haastatteluissa kävi ilmi, että talousarvioprosessissa on tapahtunut muutoksia, joihin haastatelluilla ministeriöillä ei ole mahdollista suoraan vaikuttaa. Kaikki haastateltavat huomauttivat tiedon luottamuksellisuudesta kysyttäessä, että he katsoivat selvitysosien informaation heikentyneen valtiovarainministeriön lakattua päivittämästä ns. vihreää kirjaa. Vihreä kirja on talousarvion asiakirjayhdistelmä, johon viedään eduskunnan tekemät muutokset selvitysosia myöten. Nykyään asiakirjayhdistelmään tehdään ainoastaan päätösosiin korjaus eduskunnan esittämästä määrärahasta tai tuloarviosta momenteille. Selvitysosia ei enää päivitetä talousarvioesityksestä. Selvitysosien tietojen päivittämättä jättäminen heikentää kokonaistietojen luotettavuutta, kun lisätalousarviossa ja täydentävässä talousarvioesityksessä tehdyt muutokset valtuuksiin ja niistä aiheutuviin menoihin eivät näy lopullisessa asiakirjassa, vaan jäävät syyskuun talousarvioesityksen tasolle.

#### **Kriteeri 4: läpinäkyvyys**

Neljäntenä kriteerinä haastateltavia pyydettiin arvioimaan valtuuksien läpinäkyvyys talousarviossa. Läpinäkyvyys on keskeinen kriteeri valtion taloudenhoidossa, mutta se tuli tutkimukseen myös pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman 22.6.2011 kirjauksen perusteella. Hallitusohjelmassa todettiin seuraavaa: *"PLM:n ja MMM:n valtuuksien budjetointia uudistetaan selkeämmäksi ja läpinäkyvämmäksi."*

Maa- ja metsätalousministeriön talousjohtaja katsoi, että valtuudet on pyritty kuvaamaan maa- ja metsätalousministeriön pääluokassa mahdollisimman läpinäkyvästi. Valtuuden tarve ja peruste on tarkkaan rajattu ja euromääräinen. Menoista on tehty selkeä ja yhdenmukainen taulukko, josta näkee, miten valtuudesta aiheutuu menoja tulevana vuosina. Näitä taulukoita on pyritty aina päivittämään viimeisimmän tiedon mukaan. Maa- ja metsätalousministeriön talousjohtaja totesi, että nykyinen valtuusmenettelyn toteutus talousarviossa on riittävä ja antaa tarpeeksi selkeän kuvan valtuuksien tarkoituksesta ja niiden käytöstä.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman kirjauksen edellyttämä selvitystyö oli haastattelun aikaan saatu päätökseen maa- ja metsätalousministeriössä. Maa- ja metsätalousministeriö oli käsitellyt valtuuksien läpinäkyvyyden ja siihen tarvittavat toimenpiteet samassa



selvityshankkeessa, jota se laati vuosina 2010–2013 yhdessä valtiovarainministeriön kanssa. Tämä selvitystyö saatiin päätökseen 31.5.2013. Selvityksen tiimoilta metsätalouden valtuutta uudistettiin vastaamaan valtuuden asettamia ehtoja. Maa- ja metsätalousministeriön talousjohtaja katsoi, että tehty selvitys auttoi läpinäkyvyyden lisäämisessä pääluokan valtuusmomenteille.

Puolustusministeriön talousjohtaja totesi läpinäkyvyyden kriteerin erittäin haasteelliseksi oman hallinnonalansa kohdalla. Valtuuksien läpinäkyvyys on hänen mielestään vaikea toteuttaa talousarvioehdotuksen kautta, koska kyse on hankintavaltuuksista, joissa hankitaan maanpuolustuskalustoa. Puolustusmateriaali on julkisuuslain mukaisesti sensitiivistä tietoa. Kuten jo edellisten kriteerien kohdalla, puolustusministeriön talousarvioehdotuksen läpinäkyvyyteen vaikuttaa vahvasti maanpuolustusstrategioiden salassa pitäminen ja julkisuuslaki. Valtion talousarvio on valmistuttuaan julkinen asiakirja ja puolustusministeriön tulee huolehtia, että siinä annettava tieto hankinnoista ei vaaranna kansalaisten turvallisuutta.

Toinen budjetoinnin läpinäkyvyyteen vaikuttava seikka on hankittavan materiaalin luonne. Puolustuskaluston hankinta on hyvin kallista ja räätälöityä tavaraa. Alalla ei vallitse paljon kilpailua ja usein materiaalille on vain yksi ainoa mahdollinen toimittaja. Hankintojen laittaminen budjettiin liian yksityiskohtaisesti voisi heikentää valtion neuvotteluasemaa tuotteen hankinnassa, koska toimittajilla on mahdollisuus katsoa talousarviosta, mitä valtio on kalustosta valmis maksamaan. Tästä syystä puolustusministeriön budjetoinnin läpinäkyvyyden lähtökohtana on, että kansanedustajat saava kuvan kokonaisuudesta, mitä ollaan hankkimassa.

Pääministeri Kataisen hallituksen hallitusohjelman kirjauksen edellyttämät toimenpiteet oli jo käynnistetty puolustusministeriössä haastattelua tehtäessä. Puolustusministeriö ei ole perustanut erillistä selvitysryhmää, vaan on pyrkinyt tarkastelemaan valtuuksiaan läpinäkyvyyden näkökulmasta sisäisessä kehittämistyössä. Arvioinnissa on peilattu eduskunnan kuulemisissa tullutta palautetta ja pyyntöjä. Puolustusministeriön talousjohtaja totesi, että tällä hetkellä näkyvissä ei ole, että ohjelman kohta aiheuttaisi suuria muutoksia valtuuksiin ja niiden sisältöön.

Puolustusministeriön talousjohtaja arveli, että kirjauksen taustalla voisi olla halu tuoda enemmän tietoa hankinnoista budjettiin. Tässä kohtaa hän kuitenkin halusi korostaa, että tilausvaltuuksien luonteesta johtuen läpinäkyvyys hankintojen esittämisessä budjetissa voi olla haastavaa. Esimerkkinä puolustusministeriön talousjohtaja antoi uuden asejärjestelmän hankinnan. Asejärjestelmän suunnittelu on lähtenyt käyntiin osana monivuotista puolustussuunnitelmaa. Hankinnan suunnittelun edetessä ja konkretisoituessa se viedään esityksenä talousarvioehdotukseen.

Talousarvioehdotuksessa sille myönnetään tilausvaltuus, josta aiheutuu menoja noin 10 vuoden ajan tulevien vuosien talousarvioissa. Asejärjestelmään kuuluu lisäosan hankinta, joka tulisi hankkia noin viiden vuoden päästä. Hankintaprosessi sisältää kuitenkin paljon epävarmuustekijöitä. Tällaisissa pitkäkestoisissa hankinnoissa on hyvinkin mahdollista, että tuotanto venyy arvioidusta tai kehitys voi viedä asejärjestelmää eteenpäin ja lisäosaa ei tarvitakaan. Tiedon luotettavuuden kannalta on huonoa, että tehdään arvio, joka ei lopulta pidä lainkaan paikkaansa. Nykyinen toimintaympäristö muuttuu niin nopeasti, että pahimmillaan budjetissa on esitetty asioita, joissa tavarat ja hinnat eivät enää pidä paikkaansa.

Tieto hankinnoista ja niiden sisällöstä tulee substanssiasiantuntijoilta, joiden näkemyksestä pitkälti riippuu miten läpinäkyvästi tieto budjettiin saadaan. On ymmärrettävää, että keskeneräisestä suunnitelmasta asiantuntija ei vielä halua luovuttaa tarkkoja menoarvioita, koska ne täsmentyvät vasta myöhemmässä vaiheessa hankintaprosessia. Talousjohtaja totesikin, että puolustusministeriön talousarvioehdotukset pyrkivät olemaan niin läpinäkyviä kuin mahdollista, mutta toisina kriteereinä on otettava huomioon myös tietojen luotettavuus ja selkeys.

Liikenne- ja viestintäministeriön talousjohtaja arvioi kriteerin samoin kuin tietojen luotettavuuden. Hän katsoi, että valtuuksien budjetoinnin kehittämistä oli tehty niin pitkälle kuin oli mahdollista. Valtiovarainministeriön ja Valtiontalouden tarkastusviraston kommentteja ja palautetta oli kuunneltu ja momenttien sisältöä kehitetty niiden pohjalta. Myös liikenne- ja viestintäministeriön talousjohtaja toi esille momenttien hankalan arvioinnin, koska neuvottelu- ja kilpailuprosessit vasta käynnistyvät ministeriön talousarvioehdotuksen valmistumisen jälkeen. Valtiovarainministeriö usein pyytää tarkkaa arviota, mutta tässä suhteessa läpinäkyvyydestä on joskus ollut myös hieman haittaa. Tarkan arvion viemisessä talousarvioon on se riski, että hankkeen toteuttajat katsovat sieltä paljon hankkeelle on varattu määrärahaa ja haarukoivat tarjouksensa suoraan budjetissa esitettyyn summaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö ei ollut saanut muiden tutkimuksen kohteena olevien ministeriöiden tavoin hallitusohjelman huomautusta läpinäkyvyyden puutteesta valtuusmenettelyssä, joten toisin kuin muiden liikenne- ja viestintäministeriön ei ollut tarvinnut käynnistää selvityshanketta valtuuksien läpinäkyvyydestä.

### **Kriteeri 5: määräystenmukaisuus**

Viidentenä kriteerinä talousjohtajat arvioivat valtuusmenettelyn määräystenmukaisuuden.

Määräystenmukaisuuden kohdalla käsiteltiin myös Valtiontalouden tarkastusvirastolta saatu palaute valtuuksien seurannasta.

Maa- ja metsätalousministeriön talousjohtajan kertoi, että valtuuksien budjetoinnin määräystenmukaisuus käytiin läpi selvitystyössä. Tämän lisäksi valtuuksien seurannasta on tehty vuonna 2009 hallinnonalan sisäinen tilannekatsaus, jonka perusteella laadittiin ohjeistus valtuusseurannan hoitamiseksi maa- ja metsätalousministeriön pääluokassa. Valtuusmenettelystä on pidetty sisäistä koulutusta ja seurannan laadinta on ohjeistettu vuosittain. Haastattelussa ilmeni, että yhden kansallisen tuen momentin valtuuden määräystenmukaisuudesta oli käyty neuvotteluja valtiovarainministeriön kanssa. Selvityksen alla oli haastatteluhetkellä hoidettaisiinko vastaava valtuus jatkossa määrärahana. Valtiontalouden tarkastusvirasto on osaltaan todennut maa- ja metsätalousministeriön valtuuksien budjetoinnin ja seurannan maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla asianmukaiseksi. Myös maa- ja metsätalousministeriön talousjohtaja arvioi haastattelussa valtuusmenettelyn yleisesti ottaen määräystenmukaiseksi.

Puolustusministeriön talousjohtaja arvioi määräystenmukaisuuden kriteerin täyttyvän osittain ministeriön valtuuksien suunnittelussa ja seurannassa. Valtiontalouden tarkastusvirasto on huomauttanut ministeriölle ja valtuuksia hallinnoivalle puolustusvoimille valtuuksien budjetoinnissa ja seurannassa esiintyneistä puutteista laillisuustarkastuskertomuksessaan valtuuksien budjetoinnista, seurannasta ja raportoinnista (2013). Puolustusministeriön hallinnonalalla nämä puutteet liittyivät valtuustietoja keräävään järjestelmään, jonka luotettavuutta ei Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksessa ollut saatu varmennettua. Valtiontalouden tarkastusvirasto huomautti laillisuustarkastuskertomuksessaan puolustusministeriötä myös talousarviovuoden valtuuslausekkeen sisällön muuttamisesta. Tämä oli Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan vastoin vuotuisuusperiaatetta.

Puolustusministeriön talousjohtaja myönsi haastattelussa, että määräystenmukaisessa toiminnassa puolustusministeriöllä on ollut ongelmia. Hän katsoi puolustusministeriön valtuuksien olevan tässä mielessä samankaltaisia kuin liikenne- ja viestintäministeriön. Valtuuksilla sidotaan paljon rahaa tuleville vuosille hankkeisiin ja kalustoon, joiden hankintaprosessit ovat ennalta arvaamattomia ja sisältävät hintariskejä. Puolustusministeriön hankinnat ovat kansainvälisiä ja ulkomaan valuutan kurssivaihtelu luo vaikeuksia pitää valtuudesta aiheutuvat menot alle sopimuksella sidotun summan.

Puolustusministeriön talousjohtaja halusi haastattelussa tuoda tämän kriteerin kohdalla esille olen-  
naisuuden rajan. Hän toivoi, että Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksissa otettaisiin enem-

män huomioon, mistä määrästä hankintoja virheitä löydetään. Talousjohtaja totesi, että puolustusministeriön hallinnonalan hankinnat ovat aivan eri mittakaavassa kuin muiden ministeriöiden ja tämä tulisi ottaa huomioon virheistä raportoidessa. Jos tätä ei kertomuksissa huomioida, voi tarkastuskertomuksesta jäädä väärä kuva toiminnan todellisesta laadusta. Puolustusmateriaali on monimutkaista ja räätälöityä ja hankintoja on satoja. Kilpailu ei alalla ole samanlaista kuin muissa tuotteissa. Usein tuotteiden kehittäminen aloitetaan vasta, kun hintaneuvottelut ovat käynnistyneet. Puolustuskalusto on uutta ja ennen rakentamatonta. Toimittajat voivat myöhästyä lupaamastaan toimitusajasta ja tämä toimii hyvin huonosti budjetoinnin ja siinä tehtävien menoarvioiden kanssa. Puolustushankintojen kanssa ollaan usein sellaisessa tilanteessa, että hinnat eivät pidä paikkaansa, eivätkä aikataulut myöskään pidä paikkaansa. Tämä aiheuttaa valtuusmuutoksia budjettiin. Määräystenmukaisuuden toteutuminen edellyttää budjetoinnin osalta lisäbudjettimenettelyitä ja täydentävää talousarvioehdotusta, koska hankinnoissa harvemmin mikään pysyy arvionmukaisena.

Vielä huonommin tilausten myöhästyminen toimii valtuusseurannan kanssa. Puolustusministeriön nykyinen valtuusseuranta pyritään tekemään määräystenmukaisesti, mutta hankintojen suuren määrän vuoksi on se hidas ja vaikeasti toteutettava. Puolustusministeriön talousjohtaja totesikin, että määräysten tarkka noudattaminen on tehnyt valtuuksien hallinnoinnista raskaan järjestelmän, jota olisi myös hyvä tarkistaa. Hallinnon prosessin ei tulisi olla pääosassa, vaan itse hankinnan.

Liikenne- ja viestintäministeriön talousjohtaja arvioi kriteerin toteutuneen pääosin ministeriön valtuusmenettelyssä. Suurin osa valtuusmenettelystä on toteutettu sekä budjetoinnissa että seurannassa määräystenmukaisesti, mutta maa- ja vesirakennusvaltuuksissa on saatu huomautuksia Valtiontalouden tarkastusvirastolta. Maa- ja vesirakennushankkeet ovat Liikenneviraston hallinnoimia suuria väylähankkeita, joiden rahoituskuviot ja sopimusjärjestelyt tekevät niistä monimutkaisia seurattavia. Valtiontalouden tarkastusvirasto on laillisuustarkastuskertomuksessaan valtuuksien budjetoinnista, seurannasta ja raportoinnista (2013) puuttunut liikenne- ja viestintäministeriön valtuuksien budjetoinnissa valtuuksien uusimiseen ja siirtelyyn. Molemmat se on todennut määräysten vastaiseksi. Valtuusseurannan puolella Valtiontalouden tarkastusvirasto on antanut laillisuushuomautuksia Liikennevirastolle maa- ja vesirakennusmomenttien osalta. Muiden valtuuksien osalta liikenne- ja viestintäministeriön valtuusseuranta on todettu asianmukaiseksi.

Ministeriön talousjohtaja kertoi haastattelussa, että valtuuksien budjettitekstien kehittämiseen on ministeriössä todella panostettu. Ministeriö on tehnyt jatkuvaa kehittämistyötä valtuusmomenttien osalta ja laatinut keväällä 2013 valtuusmomentit yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa, jotta se saisi kaikki valtuusmomentit määräystenmukaisiksi.

Tällä hetkellä suurin ongelma valtuuksien budjetoinnissa ja seurannassa on momentilla 31.10.77. Momentin 31.10.77 valtuudet ovat väylähankkeita, joissa on mahdollisuus ulkopuoliseen rahoitukseen. Momentin valtuusmenettely poikkeaa pääluokan muista valtuuksista huomattavasti sen vuoksi, että valtuutta on jouduttu momentilla vuosittain ns. vuosipalastelemaan. Vuosipalastelu tarkoittaa, että yksittäiselle isolle väylähankkeelle ei esitetä koko hankkeen kestävää yhtä valtuutta, vaan valtuus vuosipalastellaan niin, että yhdelle hankkeelle myönnetään joka vuosi uusi valtuus. Esimerkkinä vuosipalasteltavasta valtuudesta on Kerava-Lahti oikorata, joka oli yli 300 miljoonan euron hanke. Tähän hankkeeseen liittyi 400–500 osavaltuutta. Vuosivaltuuden sisällä jokainen sopimus on oma valtuusseurantakohteensa. Valtuuden menot on aina kohdistettava oikeaan osavaltuuteen tai sopimukseen. Tämä on aiheuttanut ongelmia valtuusseurannassa. Momentin vuosipalastelu on ollut sekä valtiovarainministeriön että Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksissä määräysten vastaista. Kohdistamisvirheet valtuusseurannassa ovat aiheuttaneet huomautuksia Valtiontalouden tarkastusvirastolta.

Liikenne- ja viestintäministeriön näkökulmasta valtuuden määrittely ei onnistu ilman vuosipalastelua ja tästä syystä ministeriö ehdotti valtiovarainministeriölle momentin valtuudesta luopumista. Tämä olisi kuitenkin edellyttänyt vähintään viiden vuoden siirtomäärärahaa, joka ei nykyainsäädännön mukaan ole mahdollista. Asiassa on kuitenkin edistytty ja vuoden 2012 budjettiriihessä valtiovarainministeriö sai tehtäväkseen selvittää, onko lainsäädäntöä mahdollista muuttaa niin, että pidempi siirtomääräraha olisi poikkeustapauksissa mahdollinen. Haastattelua tehtäessä valtiovarainministeriön lausuntopyyntö lainsäädännön muutosesityksestä ei ollut vielä tullut ministeriöihin kommentteille.

Liikenne- ja viestintäministeriö oli laatinut myös toisen vaihtoehtoisen tavan saada momentti valtuusmääräystenmukaiselle tasolle. Toinen ehdotus momentin kehittämiseksi oli siirtyä valtuuden sijaan kustannusarvioihin. Valtiovarainministeriö totesi tämän ehdotuksen määräysten vastaiseksi, koska perustuslaki ei tunnista muuta rahoitustapaa monivuotisille hankkeille kuin siirtomäärärahan tai valtuusmenettelyn. Haastattelussa kävi ilmi, että liikenne- ja viestintäministeriö on yhdessä Liikenneviraston kanssa todella panostanut ja ollut aktiivisesti yhteydessä valtiovarainministeriöön, jotta sen hallinnonalan kaikki valtuusmomentit saataisiin määräystenmukaisiksi.

Haastatteluja tehdessä kaikkien haastateltavien kanssa käytiin läpi nykyisiä määräyksiä. Talousjohtajien toiveena oli hallinnollisen ylimääräisen työn vähentäminen, jotta ylimääräisiltä uudelleen budjetoinneilta ja lisätalousarvioilta vältyttäisiin. Määräysten osalta maa- ja

metsätalousministeriön talousjohtaja totesi etenkin nykyisen valtuusseurannan melko raskaaksi EU-ohjelmien valtuuksia ajatellen. Tätä aihetta käsitellään tarkemmin tarkoituksenmukaisuus -kriteerin kohdalla.

### **Kriteeri 6: tarkoituksenmukaisuus**

Tarkoituksenmukaisuudella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa valtuuksien tarpeellisuutta momentilla sekä toiminnan tuloksellisuutta. Onko valtuus välttämätön momentilla vai voisiko joku muu menettely olla tarkoituksenmukaisempi hankkeen toteuttamiseksi.

Maa- ja metsätalousministeriön talousjohtaja totesi, että vuosien 2010–2013 selvitystyössä maa- ja metsätalousministeriön pääluokan valtuuksista oli käyty läpi myös niiden välttämättömyys. Valtuudet ja niiden budjetointi sekä seuranta oli pääluokassa todettu pääosin tarkoituksenmukaiseksi, mutta momentin 30.20.40 kansallisen tuen valtuudesta työryhmällä oli ollut erimielisyyksiä valtuuden tarpeellisuudesta. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksenä on, että valtuus on tuonut tarvittavan joustavuuden tukineuvotteluihin ja ilman sitä määräraha ei välttämättä riittäisi tuen jakamiseen. Momentin valtuus on tällä hetkellä selvityksen alla.

Tarkoituksenmukaisuuden kriteerin kohdalla maa- ja metsätalousministeriön talousjohtaja kertoi haastattelussa kokeneensa valtuusseurannan EU-hankkeiden osalta osin kaksinkertaiseksi työmääräksi. Hän katsoi, että valtuusseuranta on paikoitellen hyvin raskasta ja kehittämistä olisi tehtävä, jotta sen saisi tuloksellisemmaksi EU-ohjelmia ajatellen. EU-ohjelmissa ensisijainen raportointikohde on komissio, jonka kanssa käydään määrämuotoista tiedonvaihtoa, miten kansallisia ja EU-rahoja hankkeisiin käytetään. Raportointi tehdään tarkkojen säädösten mukaan ja se tulee olla täysin oikein, jotta Suomi saa rahat. Tämän jälkeen rahat pitää vielä raportoida valtuusilmoituksissa täysin eri muodossa. EU-ohjelman ja budjetoinnin kohtaamisessa on joskus ollut vaikeuksia. Tämän lisätyön määrää ja tarkoituksenmukaisuutta tulisikin pohtia valtuusseurantaa kehitettäessä. Toivomuksena olisi, että suomalainen lainsäädäntö ei vaikeuttaisi EU-rahojen seurantaa ja kasvattaisi hallinnon työmäärää. Hän totesi, että tästä kaksinkertaisesta raportoinnista on usein saatu osastoilta kritiikkiä.

Puolustusministeriön talousjohtaja toi haastattelussa esille hallinnon kuormituksen valtuusmenettelyssä. Puolustusministeriön näkökulmasta valtuusmenettelyä on määräystenmukaisesti melko hankala toteuttaa tulevaisuuden pitkäaikaisiin hankkeisiin. Tilausvaltuuksissa menojen euromääräiset arviot tuottavat vaikeuksia. Budjetin täydentämisissä vaaditaan jo koko summa,

vaikka se ei välttämättä ole edes tiedossa. Nykyisin valtuuksien uudelleenbudjetointia on tehtävä vuosittain. Puolustusministeriön talousjohtaja katsoi, että tämä kuormittaa hallintoa ja ei ole tarkoituksenmukaista toimintaa. Hän totesi, että myös puolustusministeriö on esittänyt toiveen määrärahan käyttöajan pidentämisestä viiteen vuoteen. Tämä vähentäisi uudelleenbudjetoinnin tarvetta. Puolustusministeriöllä on ollut tilanteita, kun tavara ei tule ja tilaus on olemassa. Myös teknologian jatkuva kehitys ja talousarvion miltei kalenterivuoden kestävä valmistelu voi aiheuttaa sen, että valmisteluaikana teknologia on mennyt eteenpäin ja puolustusvoimien tilausta on tarve muuttaa. Tällöin valtuuksia täytyy korjata myös budjettiin. Tämä on johtanut siihen, että valtuuksia tarkistetaan miltei joka lisätalousarviokierroksella. Jatkuva tarkistaminen ei ole tuloksellista toimintaa.

Liikenne- ja viestintäministeriön talousjohtaja arvioi ministeriön näkökulmasta katsottuna, että nykyisten määräysten puitteissa kaikki pääluokan valtuudet ovat välttämättömiä. Kuitenkin kaikkien toimintojen luonteeseen valtuusmenettely ei sovellu yhtä hyvin. Momentin 31.10.77 väylähankkeissa on valtuudet jouduttu vuosipalastelemaan, koska määrärahat eivät riitä hankkeen toteuttamiseen yhdellä valtuudella. Lisäksi momentilla jokainen hankesopimus on oma osavaltuutensa. Suurissa väylähankkeissa seurattavia valtuuksia on satoja. Tämä aiheuttaa suuria paineita valtuusseurannan määräystenmukaisuudelle. Liikenne- ja viestintäministeriön talousjohtaja toivoikin haastattelussa puolustusministeriön talousjohtajan tavoin siirtomäärärahan käyttöajan pidentämistä viiteen vuoteen, jolloin monimutkaiset väylähankkeet voitaisiin hoitaa määrärahan turvin. Valtuusmenettely momentilla ei välttämättä ole tarkoituksenmukaisin.

### **Arvio eduskunnan budjettivallan toteutumisesta**

Haastatteluissa pyydettiin kriteerien lisäksi ministeriöiden talousjohtajia arvioimaan eduskunnan budjettivallan toteutuminen koko talousarvion laadintaprosessin näkökulmasta.

Valtion talousarvioprosessi on noin vuoden pituinen ja asiakirjojen lisäksi siihen sisältyy ministeriöiden asiantuntijoiden kuulemisia eduskunnassa. Hallitus jättää eduskunnalle esityksensä valtion talousarvioksi syyskuussa. Eduskunnassa käydyn lähetekeskustelun jälkeen talousarvioesityksen käsittely siirtyy valtiovarainvaliokuntaan. Valiokunnan jaostokäsittelyissä eduskunnan on mahdollista saada lisätietoa valtuuksista. Ministeriöistä kutsutaan kuulemisiin avainasiantuntijoita vastaamaan kysymyksiin esityksen sisällöstä. Kuulemisissa on mahdollista kertoa laajemmin esitysten sisällöstä.

Puolustusministeriön hallinnonalalla valiokunta- ja jaostokäsittelyt vaikuttavat olevan tärkeässä asemassa täydentämässä eduskunnan tiedonsaantia tilausvaltuuksien osalta. Puolustusministeriön talousjohtaja totesi, että kansanedustajat osaavat aktiivisesti kysyä heille tärkeistä aiheista ja ovat selkeästi perehtyneet asiaansa. Kuulemisissa on mahdollista julkisuuslakia vastaan toimimatta antaa yksityiskohtaisempaa tietoa hankinnoista. Kuulemisia on sekä puolustusvalio- että valtiovarainvaliokunnassa. Puolustusministeriön talousjohtaja totesi, että häneltä on kuulemisissa usein kysytty valtuuksista. Suurista hankinnoista on aina kyselyitä.

Puolustusministeriön talousjohtajan mielestä valiokunta- ja jaostokuulemiset ovat tärkeä foorumi täydentää budjettivallan toteutumista. Jos eduskunnan tiedonsaanti olisi pelkästään talousarvion varassa, jäisi hankinnoista oleellista yksityiskohtaisempaa tietoa saamatta. Kuulemisissa eduskunnalla on mahdollisuus saada tarkempaa taustatietoa puolustusmateriaalin hankinnasta.

Liikenne- ja viestintäministeriön talousjohtaja totesi, että eduskunnan liikennejaoston ja liikenne- ja viestintävaliokunnan kanssa on hyvä keskusteluyhteys talousarvioesityksen sisällöstä. Etenkin liikennejaostossa samat henkilöt ovat toimineet jo pitkään ja he ovat hyvin tietoisia siitä, mitä hankkeita on käynnissä sekä mitä kustannuksia niistä aiheutuu. Liikenne- ja viestintävaliokunnan kuulemisiin osallistuu valtuuksista ministeriön lisäksi myös Liikennevirasto, koska virasto suunnittelee ja hoitaa väylähankkeita. Tämän lisäksi liikenne- ja viestintäministeriöllä on kerran vuodessa ministerin järjestämä valiokuntatapaaminen, jossa vapaamuotoisen lounaan ja päivällisen merkeissä käydään pääluokan asioita läpi. Talousjohtaja totesikin, että tämä on ollut hyvä ja avoin foorumi keskustella ja kysyä hankkeista ja alueellisesta kehittämisestä.

Tarvittaessa liikenne- ja viestintäministeriö toimittaa taustamuistioita ja lisätietoja, jos kansanedustajat niitä vain pyytävät. Liian yksityiskohtaisen tiedon osalta lähetyksessä tulee huomioida mahdolliset sopimusten salaisuudet. Aivan kaikkea ei kansanedustajille voida lähettää eteenpäin. Liikenne- ja viestintäministeriön talousjohtaja totesi, että kuulemisissa ei valtuuksista ole kysytty lisätietoja kuin harvoin. Hän arvioi, että tämä voisi merkitä talousarvion tietojen olevan riittävällä tasolla eduskunnan budjettivallan toteuttamiseksi.

Maa- ja metsätalousministeriössä tilanne on hyvin erilainen muihin haastateltuihin ministeriöihin nähden. Maa- ja metsätalousministeriön asiantuntijoiden kuulemisissa määrärahat ja siirtomenoina jaettavat tuet ovat yleensä aiheuttaneet eniten kyselyitä. Maa- ja metsätalousministeriön asiantuntijakuulemisissa valtuuksista ei ole yleensä kysytty lainkaan. Tällöin kaikki momentilla ja pääluokkaperusteluissa oleva tieto on eduskunnan ainoa väline saada asiasta tietoa. Maa- ja



metsätalousministeriön talousjohtaja kuitenkin katsoi, että eduskunnan tarvitsema tieto on ollut riittävää budjetissa ja muissa talousasiakirjoissa tehtyjen selvitysten muodossa.

Valiokunta- ja jaostokuulemisista huolimatta on tärkeää huolehtia, että talousarviossa esitetyt tiedot ovat itsessään riittävän selkeät ja kertovat olennaisen. Haastatteluista kaikki arvioivat hallinnonalansa valtuusmenettelyn olevan jo nykyisellään sillä tasolla, että eduskunnan budjettivalta on turvattu. Tosin jokaisella löytyi haastattelun eri kriteereistä kohtia, joissa oli puutteita ja jotka vaativat kehittämistä. Ministeriöiden kehittämis ehdotuksia pääluokkansa valtuusmenettelyyn käsitellään luvussa 6.3.

### **6.3 Valtuuksien kehittäminen**

Teemahaastattelun toinen vaihe keskittyi selvittämään kehittämistoimenpiteitä, joita ministeriöt olivat valtuusmenettelyn kehittämiseksi suunnitelleet sekä näkemyksensä siirtomäärärahan käyttöajan pidentämisen tarpeellisuudesta hallinnonalalla. Lisäksi haastatteluissa kysyttiin, miten talousjohtajat haluaisivat valtuusmenettelyä pääluokassa kehittää, jotta se entistä enemmän palvelisi pitkien hankkeiden toteuttamista ja samalla eduskunnan budjettivaltaa.

Haastatteluissa ilmeni, että kaikki kolme ministeriötä olivat viime vuosina pyrkineet kehittämään valtuusmenettelyä. Kehittämistyötä oli tehty sekä ministeriön sisäisesti että yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa. Kaikki haastateltavat pitivät kehittämistyötä tärkeänä.

Maa- ja metsätalousministeriössä tehtiin vuosina 2010–2013 yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa valtuusselvitys, jonka perusteella budjetin valtuustietoja on jo korjattu. Muita kehittämissuunnitelmia ei ole suunniteltu valtuusmenettelyn osalta lähitulevaisuudessa. EU:n uuden rahoituskauden 2014–2020 valmisteluiden kanssa tulee olla tarkkana, että uuden kauden valtuusmenettely saadaan toteutettua ongelmitta. Tähän on varauduttu pitämällä erillisiä kokouksia kehys- ja talousarviovalmistelusta.

Puolustusministeriössä kehittäminen on tapahtunut talousyksikön sisällä. Valtuusmenettelyn prosessia ja siinä esitettyjä tietoja on pyritty hiomaan tarkastuksista ja valtiovarainministeriöstä tulleen palautteen pohjalta. Kehityksen tavoitteena on ollut saada valtuudet esitettyä tiiviisti, mutta kattavasti, jotta eduskunnan budjettivalta toteutuu.

Liikenne- ja viestintäministeriössä on saatu johto otettua mukaan valtuuksien kehittämiseen, mikä on auttanut kehittämishankkeiden eteenpäin viemisessä. Tällä hetkellä ministeriössä on käynnissä kaksi valtuusmenettelyä koskevaa kehittämishanketta. Ensimmäinen näistä on tulosohtauksen kehittämishanke, joka on viemässä ministeriön tulosohtausta strategisempaan suuntaan. Kehittämishankkeessa tullaan käymään kaikki prosessit läpi. Näihin kuuluvat myös taloussuunnittelun ja seurannan prosessit. Kehittämishankkeen tavoitteena on kehittää toiminta kokonaisvaltaiseksi hallituksi prosessiksi myös valtuusmenettelyn osalta.

Toinen suuri kehittämishanke liikenne- ja viestintäministeriössä on valtuuksien budjetoinnin kehittäminen Liikenneviraston momenteilla niin, että siirtomäärärahan käyttöajan pidentyessä momentilla 31.10.77 voitaisiin luopua valtuudesta. Jatkossa väylähankkeet momentilla toteutettaisiin määrärahalla. Tämä muutos vaatii ensin lainmuutoksen siirtomäärärahan käyttöajan pidentämiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriössä on jo aloitettu valmistelemaan ja suunnittelemaan uudistuksen toteutusta. Samalla ministeriö on ollut aktiivinen valtiovarainministeriön suuntaan, jotta muutos saadaan toteutettua. Kehityshankkeiden tavoitteena on, että jatkossa kaikki liikenne- ja viestintäministeriön valtuudet olisivat sekä budjetoinnin että seurannan osalta määräystenmukaisia.

Haastateltavat kertoivat kehittämisajatuksiaan myös itse valtuusmenettelyyn. Kaikkien talousjohtajien toiveena oli, että valtuusmenettelyyn liittyvää hallinnollista säätämistä saataisiin vähennettyä. Liikenne- ja viestintäministeriöllä sekä puolustusministeriöllä on ollut vaikeuksia nykyisen siirtomäärärahan riittävyyden kanssa, koska hankinnat ja hankkeet usein venyvät. Molemmat ministeriöt ovat joutuneet uudelleen budjetoimaan valtuuksiaan miltei vuosittain. Esimerkiksi puolustusministeriön lentokone- ja helikopterihankinnoille kolmen vuoden käyttöaika määrärahassa on liian lyhyt. Liikenne- ja viestintäministeriön ja puolustusministeriön talousjohtajat toivoivatkin määrärahan käyttöajan pidentämistä, joka toisi helpotusta ministeriöiden monimutkaisiin hankkeisiin ja hankintoihinsa.

Kaikki haastateltavat mainitsivat myös, että kokivat valtuusseurannan osittain raskaaksi ja tiettyjen valtuuksien osalta vaikeaksi toteuttaa. Tämä tilanne oli liikenne- ja viestintäministeriössä etenkin väylähankkeiden osalta, joissa jokainen sopimus on oma seurantakohteensa. Valtuusseurannassa on näin seurattavana satoja hankkeita ja niiden tarkka virheetön seuranta on haastavaa. Haastatelluista osa katsoikin, että valtuusseurannan taso on määräyksissä vaativa, mutta samalla valtionhallinnossa ei ole tietojärjestelmien osalta tehty keskitetysti mitään, mikä tukisi ja ohjaisi, että seuranta voitaisiin toteuttaa määräyksen vaatimalla tasolla. Jokaisella hallinnonalalla on omat räätälöidyt

hankejärjestelmänsä valtuuksille, mutta niiden laatu vaihtelee ja osa on tehty huonosti soveltumaan sitoumusten seurantaan. Haastateltavien kehittämistoiveissa olikin, että valtionhallinnossa lähdetäisiin yhteistyössä kehittämään yhteistä valtuusjärjestelmää, joka tukisi valtuusseurannan määräystenmukaista seurantaa.

Valtiovarainministeriössä on jo pidemmän aikaa ollut käynnissä talousarviolainsäädännön kehittämishanke. Hankkeessa on pohdittu talousarviolain sisältöä ja sen kehittämismahdollisuuksia. Yhtenä kehittämiskohteena on ollut siirtomäärärahan pituus. Syksyllä 2012 valtiovarainministeriöstä lähetettiin ministeriöihin kysely, jossa tiedusteltiin ministeriöiden näkemystä siirtomäärärahan enimmäispituudesta pääluokassaan. Vuotta myöhemmin syksyllä 2013 valtiovarainministeriöstä lähetettiin lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi talousarviolain 7 §:n muuttamiseksi. Esitys koskee siirtomäärärahakauden kestoja. Luonnoksessa siirtomäärärahakauden pituus voisi olla monivuotisissa rakennus- ja muissa investointihankkeissa sekä eräissä muissa tapauksissa budjetointivuotta seuraavina vuosina nykyisen kahden vuoden sijasta neljä vuotta.

Esitys tarkoittaa, että siirtomäärärahan pidentäminen viiteen vuoteen on pian mahdollista. Haastattelussa ministeriöiltä kysyttiin, miten he olivat vastanneet syksyn 2012 kyselyyn ja mitä he katsoisivat muutoksen tuovan oman hallinnon alansa valtuuksiin.

Maa- ja metsätalousministeriön pääluokassa ei toistaiseksi ole ollut pitkäaikaisia investointeja, joten maa- ja metsätalousministeriön hankkeille nykyiset säädökset ovat olleet riittävät. Siirtomäärärahan pituuden muutos ei aiheuttaisi näillä näkymin myöskään muutosta pääluokan valtuusmenettelyssä. EU-hankkeiden rahoitusta ei olisi mahdollista kattaa talousarviossa etupainotteisesti. Maa- ja metsätalousministeriön talousjohtaja kuitenkin totesi, että siirtomäärärahakauden keston pidentäminen poikkeuksellisten kertamenojen osalta esimerkiksi metsä- ja vesituhojen osalta voisi osoittautua tulevaisuudessa tarpeelliseksi maa- ja metsätalousministeriön pääluokassa.

Puolustusministeriössä puollettiin hanketta lämpimästi, koska siellä katsottiin, että siirtomäärärahan keston pidentäminen puolustusmateriaalihankinnoissa helpottaisi toistuvaa uudelleen budjetointia. Kaksi- ja kolmivuotinen siirtomääräraha on suurille puolustuskaluston hankinnoille liian lyhyt. Hankinnat ovat monimutkaisia ja toimitusajat venyvät. Puolustusministeriön talousjohtaja katsoi haastattelussa viiden vuoden siirtomäärärahan tuovan puolustusmateriaalihankintoihin riittävän joustoa, jotta ylimääräiseltä hallinnolliselta pyöritykseltä säästytään.

Liikenne- ja viestintäministeriö oli puolustusministeriön kanssa samoilla linjoilla siinä, että viiden vuoden siirtomääräraha voisi auttaa sitä sen ongelmallisten väylähankkeiden kanssa. Haastateltu talousjohtaja totesi, että pelkkä lainsäädännön muutos ei tule auttamaan liikenne- ja viestintäministeriötä. Liikenne- ja viestintäministeriön tulee saada myös luopua momentilla 31.10.77 olevasta valtuusmenettelystä. Viiden vuoden siirtomääräraha on kuitenkin tarpeellinen, jotta valtuudesta luopuminen on ylipäättään mahdollista. Tämän lisäksi se vielä vaatii liikenne- ja viestintäministeriön johdolta aktiivisuutta, jotta asiaa koskevat poliittiset päätökset saadaan eteenpäin. Talousjohtaja toivoi haastattelussa, että momentin ongelma saataisiin korjattua jo seuraavalla hallituskaudella.

Tällä hetkellä liikenne- ja viestintäministeriö onkin jo aloittanut luomaan menettelytapoja, joilla momentin 31.10.77 valtuudesta voidaan luopua ja tilalla käyttää siirtomäärärahaa ja tarkkoja kustannusarvioita. Momentin tulee pysyä kehyksessä. Tästä syystä on tärkeää, että momentille saadaan luotua tarkat kustannusarviot, jotka eivät ylity. Jatkossa momentin osalta hankehallintaan tulee panostaa. Liikennevirastolla on paljon vastuuta, että muutos saadaan toteutettua onnistuneesti. Hankehallinnan ja sopimushallinnan tulee toimia uudessa menettelyssä. Liikenne- ja viestintäministeriön talousjohtaja oli kuitenkin luottavainen, että muutos korjaisi pääluokan nykyiset budjetointiongelmat ja parantaisi hallinnon tehokkuutta ja hyvää varainhoidon hallintaa.

## **7 PÄÄTELMÄT**

Tutkimuksessa tutkittiin valtuuksien selkeyttä ja tietojen riittävyttä eduskunnan budjettivallan näkökulmasta. Tutkimus suoritettiin teemahaastattelemalla maa- ja metsätalousministeriön, puolustusministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön talousjohtajat. Tutkimuksessa haastatellut arvioivat kuuden kriteerin perusteella, miten ministeriön hallinnonalan valtuusmenettely on toteutettu. Kriteerit olivat valtuuksien selkeys, luotettavuus, läpinäkyvyys, määräystenmukaisuus, tarkoituksenmukaisuus sekä talousarviossa esitettyjen tietojen riittävyys. Kriteereitä arvioitiin eduskunnan budjettivallan kannalta. Tutkimus painottui valtuuksien budjetointiin, mutta myös valtuusseuranta käytiin lyhyesti läpi tutkimuksessa. Lisäksi haastatelluilta kysyttiin ministeriöiden kehittämissuunnitelmia hallinnonalan valtuusmenettelylle sekä haastateltavien näkemystä, miten valtuusmenettelyä tulisi valtionhallinnossa yleisesti kehittää.

Haastatteluissa ilmeni, että kaikilla haastateltavilla oli vahva tahto saada valtuudet täyttämään

kyselyssä käytetyt arvioinnin kriteerit. Haastattelujen perusteella arviointikriteerien toteutuminen hallinnonalan valtuusmenettelyssä vaihteli ministeriöittäin.

Maa- ja metsätalousministeriön valtuusmenettelyssä kriteerien täytyminen näytti pääosin toteutuvan. Hallinnonalan valtuusselvityksessä vuosina 2010–2013 oli jo tehty paljon töitä valtuusmenettelyn selkeyden ja yhdenmukaisuuden kehittämiseksi hallinnonalalla. Tietojen luotettavuuden osalta haastattelussa tuli ilmi, että valtuusmenettelyn prosessi maa- ja metsätalousministeriössä on melko hajanainen, joka voi olla riski tietojen luotettavuudelle. Hajanaisuus tuo lisävaatimuksia ministeriön sisäiselle valvonnalle. Haastattelussa ei käynyt ilmi, mitä sisäisen valvonnan toimenpiteitä on tehty valtuusmenettelyn luotettavuuden takaamiseksi. Haastattelun perusteella valtuusmenettelyn toimivuuden arviointi ja seuranta perustuivat maa- ja metsätalousministeriössä ulkopuolelta tulleeseen palautteeseen.

Liikenne- ja viestintäministeriöllä oli haastattelun perusteella selkeät ongelmakohtansa määräystenmukaisuuden kriteerin kanssa. Haastattelussa liikenne- ja viestintäministeriön talousjohtaja katsoi, että muut kriteerit oli saatu valtuusmenettelyssä toteutettua, mutta nykyinen lainsäädäntö ei mahdollistanut valtuuksien täydellistä määräystenmukaisuutta vesi- ja tierakennusvaltuuksien osalta. Väylähankkeet ovat rahoituslähteiden ja keston puolesta vaativia ja niiden hallinnointi on nykyisellä valtuusmenettelyllä työlästä, kun jokainen sopimus on valtuusseurannassa oma valtuutensa. Hankkeet, joissa valtio on rahoituksessa mukana alusta lähtien aiheuttavat ongelmia kehysten kireyden osalta ja näiden hankkeiden osalta on jouduttu turvautumaan vuosipalasteluun, joka ei ole lainsäädännön mukaista. Liikenne- ja viestintäministeriö on kuitenkin jatkuvasti pyrkinyt kehittämään valtuusmenettelyään niin, että se toteuttaisi tulevaisuudessa kaikki tutkimuksessa esitetyt kriteerit.

Puolustusministeriön valtuusmenettelyn toteutus arviointikriteerien mukaan tuotti haastatelluista ministeriöistä eniten vaikeuksia. Kuten liikenne- ja viestintäministeriöllä suurinta vaikeutta tuotti määräystenmukaisuuden kriteerin toteuttaminen. Puolustusministeriön pääluokassa tilausvaltuuksien hankintojen suuri määrä ja pitkäkestoiset hankintaprosessit vaikeuttavat valtuuksien hallintaa. Haastattelussa ilmeni, että puolustusministeriöllä on ollut tilanteita, kun tavaraa ei vain saada ja tilaus on olemassa. Tämä on pakottanut valtuuksien uudelleen budjetointiin ja aiheuttanut ongelmia valtuusmenettelyn määräystenmukaisuudessa. Myös selkeyden, läpinäkyvyyden ja tietojen riittävyyden näkökulmasta haastattelussa ilmeni, että kriteerit toteutuivat ehdollisesti. Puolustusministeriön tilausvaltuuksien kohdalla on kuitenkin otettava huomioon, että kyseessä on maanpuolustuskaluston hankinta, joka on julkisuuslain mukaisesti sensitiivistä tietoa.

Puolustusministeriön tulee huolehtia, että siinä annettava tieto hankinnoista ei vaaranna kansalaisten turvallisuutta. Tämä asettaa rajoja tietojen läpinäkyvyyteen.

Valtuusmenettelyn kehittämistä oli haastatteluiden perusteella tehty joka ministeriössä. Ministeriöiden talousjohtajat olivat olleet mukana kehittämässä hallinnonalansa valtuusmenettelyä. Kehittämishankkeiden käynnistymisessä selkeästi keskeinen tekijä oli ollut ulkopuolisista tarkastuksista tullut palaute valtuusmenettelyn sisällöstä. Valtiovarainministeriön ja Valtiontalouden tarkastusviraston kommentteja ja palautetta oli kuunneltu ja momenttien sisältöä kehitetty niiden pohjalta. Ministeriöistä liikenne- ja viestintäministeriöllä oli haastatteluiden perusteella aktiivisin ote valtuusmenettelyn määräystenmukaiseksi kehittämisessä tulevaisuudessa. Ministeriössä oli käynnissä kaksi suurta kehittämishanketta, joihin johto oli sitoutettu mukaan. Kehittämishankkeiden tavoitteena oli saada valtuusmenettely sille tasolle ministeriön hallinnonalalla, että se on määräystenmukainen ja toteuttaa tehokkaasti eduskunnan budjettivaltaa ja hyvää varainhoidon hallintaa.

Tutkimuksen keskeisin havainto haastattelujen perusteella on, että teoreettisella tasolla kriteerit ovat valtionhallinnon tärkeitä tavoitteita, joihin toiminta tulisi sopeuttaa. Näiden tavoitteiden avulla todistetaan veroa maksaville kansalaisille, että he saavat vastinetta verorahoilleen. Kriteerit mahdollistavat valtionhallinnon varainhoidon hyvän hallinnan mahdollisimman läpinäkyvästi ja tuloksellisesti. Kun kriteerejä lähtee tarkastelemaan toiminnan kautta, havaitsee, että kriteerien toteutus täytyy suhteellistaa siihen, mitä on mahdollista toteuttaa. Tutkimuksessa selvisi, että pyrittäessä tuottamaan selkeää ja läpinäkyvää tietoa, se ei aina ole yksinkertaista ja muu lainsäädäntö tai alan kilpailutilanne voi asettaa julkisuudelle ehtoja. Näin oli esimerkiksi puolustusministeriön tilausvaltuuksien kohdalla, jossa hankintojen liian tarkka kuvaaminen voisi olla vahingollista puolustusstrategian toteutuksen kannalta.

Kriteerejä toteutettaessa on myös huomioitava, että tietojen esittäminen yksityiskohtaisesti budjetissa ei välttämättä ole sama asia kuin selkeys ja läpinäkyvyys. Yksityiskohtainen tietojen vieminen momenteille voisi kasvattaa budjettia kohtuuttomasti ja kokonaisuus voisi hukkua liian yksityiskohtaisen tiedon esittämisessä. Haastatteluista keskeisenä havaintona ilmeni, että tärkeintä ei ole esitetyn tiedon määrä, vaan mitä esitetään. Lyhyellä kokonaisuutta kuvaavalla tekstillä voidaan eduskuntaa informoida paljon paremmin kuin viemällä paljon taulukoita momentin selvitysosaan, joista valtuuden tarkoitus ei selviä läpinäkyvästi. Tarkoituksenmukaisuuden kriteerin toteutuminen on tärkeää.

Liian tiedon esittämisessä on kyse myös hallinnollisesta kuormittavuudesta. Puolustusministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön ongelmana on juuri valtuusmenettelyn hallinnollinen kuormittavuus. Molempien pääluokkien valtuushankkeet ovat pitkäkestoisia ja sisältävät paljon muuttujia. Niiden ongelmana on ollut hankkeiden viivästyminen ja viivästymisen aiheuttamat muutokset valtuuksissa. Muutokset valtuuksissa tai niissä aiheutuissa menoissa ovat aiheuttaneet lisätalousarvioiden ja talousarvion täydennyskierroksia, joissa muuttunutta tietoa on korjattu eduskunnalle nähtäväksi. Jos talousarvioon viedään kaikki hyvin tarkasti määriteltynä, niin valtuusmenettelyn ajan tasalla pitäminen talousarviossa ja lisätalousarvioissa vaatii entistä suurempaa työmäärää. Tämä toteuttaisi huonosti valtionhallinnon tuloksellisuuspyrkimystä.

Tiedon selkeys ei aina johdu ministeriöstä. Talousarvion momenttien selvitysosia ei nykyisin enää päivitetä eduskunnan joulukuussa tekemillä päätöksillä, vaan ne jätetään hallituksen talousarvioesityksen tasolle. Selvitysosien tietojen päivittämättä jättäminen heikentää kokonaistietojen luotettavuutta, kun lisätalousarviossa ja täydentävässä talousarvioesityksessä tehdyt muutokset valtuuksiin ja niistä aiheutuviin menoihin eivät näy lopullisessa asiakirjassa.

Tutkimus osoittaa, että valtuuksien budjetoinnin selkeyttä ja tietojen riittävyttä ei tulisi arvioida pelkästään talousarvioon päätyvän tiedon perusteella. Eduskunnan budjettivallan täyttymisessä valiokunta- ja jaostokäsittelyillä on vahva merkitys siinä, mitä tietoa kansanedustajat saavat ministeriöiden valtuuksista. Näissä kuulemisissa haastateltavat kertoivat taustoittaneensa tarvittaessa käynnissä olevia valtuushankkeita ja niistä aiheutuvia menoja. Etenkin puolustusministeriön kohdalla valiokunta- ja jaostokäsittelyt muodostivat keskeisen foorumin kansanedustajain tiedonsaannille puolustusmateriaalihankinnoista. Valiokunta- ja jaostokuulemisista huolimatta on tärkeää huolehtia, että talousarviossa esitetyt tiedot ovat itsessään riittävän selkeät ja kertovat olennaisen.

Tutkimus paljasti, että valtuusmenettelyä toteutetaan hyvin monissa erilaisissa hankkeissa, joiden monipuolisuuteen nykyiset budjetointi- ja seurantamääräykset eivät aina pysty vastaamaan. Määräykset on tehty valtion keskustasolla ja niissä on pääasiassa pyritty ottamaan huomioon lainsäädännöstä tulevat periaatteet ja tulkitsemaan nämä periaatteet määräyksiksi. Haastattelujen perusteella voidaan sanoa, että nämä määräykset eivät olleet kaikkien ministeriöiden momenttien osalta mahdollisia toteuttaa täysin oikein ja ministeriöt olivatkin usein saaneet puutteista huomautuksia sekä valtiovarainministeriöltä että Valtiontalouden tarkastusvirastolta. Sekä puolustusministeriön että liikenne- ja viestintäministeriön valtuuksien osalta talousarvion vuotaisuusperiaate aiheutti ongelmia tiettyjen valtuuksien osalta. Puolustusministeriön tilaukset

ovat pitkäkestoisia ja usein hankitut materiaalit valmistuvat myöhässä tai maksatuksia ei saada suoritettua määräajassa. Puolustusministeriö hankkii puolustusmateriaalia kansainvälisesti ja myös kurssivaihtelut vaikeuttavat määräyksien noudattamista. Liikenne- ja viestintäministeriön väylähankkeissa ei momentin 31.10.77 osalta ole mahdollista sitoa koko väylähankkeen valtuutta, koska kehykset eivät anna tähän mahdollisuutta. Nykymenettelynä liikenne- ja viestintäministeriöllä on ollut tapana niin sanotusti vuosipalastella hanke osiin. Haastatteluiden perusteella molemmat talousjohtavat kertoivat haluavansa päästä valtuuksien puutteista, mutta nykyisellä lainsäädännöllä toimintaa ei voida kehittää tähän pisteeseen.

Valtion taloushallinnossa on käynnissä tutkimusta tehdessä lainsäädännön muutos, joka toteutuessaan tulee vaikuttamaan myönteisellä tavalla puolustusministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön valtuuksien budjetointiin. Siirtomäärärahojen käyttöaika ollaan poikkeustapauksissa pidentämässä viiteen vuoteen ja tämä helpottaisi ainakin tilausvaltuuksien venyviin aikatauluihin. Siirtomäärärahan pidempi käyttöaika vähentäisi jatkuvaa uudelleen budjetointia ja hallinnon kuormittumista. Liikenne- ja viestintäministeriön kohdalla uudistus helpottaa vain, jos heidän kehittämishankkeensa momentin 31.10.77 valtuusmenettelyn korvaamisesta kustannusarvioilla ja viiden vuoden määrärahalla sallitaan.

Ministeriöillä on kuitenkin valtaa vaikuttaa toimintaansa siinä, miten valtuusmenettelyn prosessi hallinnonalalla etenee. Haastatteluissa selvisi, että jokaisessa ministeriössä valtuusmenettelyn prosessi oli hajautettu hyvin monelle eri toimijalle. Kaikissa ministeriöissä pääosa valtuuksien käytöstä ja raportoinnista oli viety hallinnonalan viraston hoidettavaksi. Virastot tekivät valtuuksista ehdotukset, jotka ministeriöt käsittelevät. Ministeriöissä valtuusmomenttien valmisteluvastuu oli annettu substanssiasiantuntijoille ja talousyksiköllä oli prosessissa tukea antava rooli. Prosessin hajauttaminen on perusteltua, koska asiantuntija tekee sitä suunnittelua, johon valtuuksia käytetään. Samalla se kuitenkin luo paineita sisäisen valvonnan kehittämiseksi. Hajautetussa prosessissa myös asiantuntijoiden tulee ymmärtää valtuusmenettelyn sisältö ja ehdot tai prosessissa on riski, että toiminta ja budjetointi kulkevat eri tahtia. Sisäisen valvonnan tulee tällöin olla tarkkaan määritelty ja sitä tulee aktiivisesti toteuttaa, jotta saadaan varmistuttua, että valtuusmenettely toimii eri prosessin vaiheissa. Vain näin voidaan päästä lähelle määräystenmukaista ja luotettavaa valtuusmenettelyä. Valtuusmenettelyn valvonnan ei koskaan tulisikaan olla vain ulkoisen palautteen varassa vaan sisäisesti pitäisi aktiivisesti pyrkiä siihen, että valvonta toimii ja on tuloksellista.

Tutkimuksessa havaittiin myös, että nykytilanteen kehittämisen kannalta johdon sitouttaminen mukaan prosessiin on todella tärkeää ja auttaa ratkaisevasti kehittämisprosessin etenemiseen.



Liikenne- ja viestintäministeriöllä ongelma momentin 31.10.77 valtuuden kanssa alkoi purkautua, kun johto alkoi viedä muutosta eteenpäin. Hyvätkin kehittämishankkeet eivät välttämättä etene, ellei niihin saada johtoa mukaan. Johdon mukaan ottaminen kehittämistoiminnassa on äärimmäisen tärkeää.

Valtuusmenettelyn tarkastelu ja kehittäminen tulisi kohdistaa myös määräyksiin, eikä pelkästään ministeriöiden toimintatapoihin. Haastatteluiden perusteella voidaan sanoa, että ministeriöiden talousjohtajat kokivat valtuusseurannan ylläpitämisen raskaaksi. Liikenne ja viestintäministeriössä seurataan erikseen satoja hankkeita omina valtuuksinaan. Tätä tietoa on valvottava tarkasti, mutta samanaikaisesti valtionhallinnossa ei ole kehitetty yhteistä tietojärjestelmää, joka tukisi valtuustietojen vaivattomampaa keräämistä. Seuranta tehdään tällä hetkellä ainoastaan Excel-lomakkeella, joka lähetetään valtion keskuskirjanpitoon. Nykyiset valtuustietojärjestelmät on rakennettu hallinnonaloilla eri perustein, eivätkä ne aina tue valtuusseurannan kirjanpidollista näkökulmaa raportoinnissaan. Valtionhallinnossa olisi tarve alkaa yhteisesti kehittää yhtenäistä tietojärjestelmää, joka parantaisi raportoinnin tasoa, täyttäisi valtuusseurannan vaatimukset ja helpottaisi ministeriöiden raportointivelvollisuutta. Tämä olisi kehittämiskohde, johon tulisi panostaa tulevaisuudessa.

Valtuusmenettely on talousarvion kannalta merkittävä, mutta vähemmälle huomiolle jäänyt menettely. Tutkimuksessa suoritetun arvioinnin perusteella voidaan sanoa, että valtuusmenettelyn selkeys ja tietojen riittävyys eduskunnan budjettivaltaan nähden on suhteellisen hyvällä tasolla. Talousarvion valtuustiedoissa esiintyviä puutteita on pyritty korvaamaan keskusteluyhteydellä eduskuntaan. Ministeriöissä on valtuuksien budjetointia kehitetty jatkuvasti suuntaan, jossa kootusti pyritään budjetissa näyttämään, mihin valtuus sidotaan ja mitkä siitä aiheutuvat menot tulevana vuosina ovat. Ongelmat kiteytyvät pääluokkien osalta muutamiin momentteihin, joita ei ole saatu toimimaan määräystenmukaisesti. Ministeriöiden puolelta tätä voitaisiin parantaa tehostamalla sisäisen valvonnan roolia ja käymällä läpi valtuusprosessit. Myös määräyksiä tulisi tarkistaa ja valtuusseuranta parantaa kehittämällä järjestelmä, joka tukisi ministeriöiden raportointia. Valtuusmenettelyn kehittäminen on yhteistyötä.

## 8 LÄHTEET

Asetus valtion talousarviosta 11.12.1992/1243.

Eduskunnan kanslia 2005. *Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen. Valtiontalouden parlamentaarinen valvonta –toimikunnan mietintö*. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005. Helsinki: Edita Prima Oy.

EK 2013. Eduskunta: eduskunnan päätehtävien kuvaus eduskunnan verkkosivuilla.  
<<http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/eduskunta/eduskuntatyo/index.htx>> 11.11.2013.

Lähdeviite: EK 2013

EK budjetti 2013. Eduskunta: Miten budjetti syntyy? Talousarvioprosessi.  
<<http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/eduskunta/tervetuloa/budjetti.htx>> 11.11.2013.

Lähdeviite: EK budjetti 2013

EU 2013. Euroopan unioni: Euroopan unionin talousarvio vuonna 2013.  
<[http://ec.europa.eu/budget/figures/2013/2013\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/2013/2013_en.cfm)> 11.11.2013.

Lähdeviite: EU 2013

Eurooppatiedotus 2013. Ulkoasiainministeriö: EU:n talousarvion sisältö vuonna 2013.  
<<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=92787>> 11.11.2013.

Lähdeviite: Eurooppatiedotus 2013

Haastateltava 1. Maa- ja metsätalousministeriön talousjohtaja. Helsinki: 3.5.2013 klo 12:00–12:40

Haastateltava 2. Puolustusministeriön talousjohtaja. Helsinki: 11.6.2013 klo 9:30–11:00

Haastateltava 3. Liikenne- ja viestintäministeriön talousjohtaja. Helsinki: 18.6.2013 klo 10:00–11:00

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta HE56/2003. <<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2003/20030056>> 30.11.2013.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta HE202/2009. <<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090202>> 16.11.2009.

Hallituksen esitys eduskunnalle hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen yhdistämistä koskevaksi lainsäädännöksi HE62/2013.  
<<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2013/20130062>> 30.11.2013.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena. 2010. *Tutkimushaastattelu, teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki. Gaudeamus Helsinki University Press.

Laine, Markus, Bamberg Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.) 2007. *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Laki valtion talousarviosta 13.5.1988 /423.

Maa- ja metsätalousministeriö 2013. *Maa- ja metsätalousministeriön pääluokan valtuuksia koskeva selvitys*. Maa- ja metsätalousministeriön selvitys 31.5.2013. dnro 1924/022/2013.

Meklin, Pentti 2002. *Valtiontalouden perusteet*. Helsinki: Edita, HAUS Hallinnon kehittämiskeskus.

Myllymäki, Arvo 1994a. *Julkistalouden sääntely*. Tampere. Finn publishers Oy.

Myllymäki, Arvo & Uoti, Asko 1994b. *Eduskunnan budjettivalta, tulosohejaus ja parlamentaarinen valvonta*. Tampere. Tampereen yliopisto. Julkisoikeuden laitos.

Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo (toim.) 2001. *Tulos, normi, tilivelvollisuus: näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Myllymäki, Arvo & Kalliokoski, Päivi 2006. *Valtio, kunta ja Euroopan unioni*. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Myllymäki, Arvo 2007. *Finanssiahallinto-oikeus [Elektroninen aineisto]: valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta*. [Helsinki]: WSOYpro.

Netra 2013. Valtiokonttori: käytettävissä olevat valtuudet ja määrärahan tarve vuonna 2013.  
<<http://www.netra.fi>> <[http://www.netra.fi/cognos8/cgi-bin/cognosisapi.dll?b\\_action=dashboard&pathinfo=/cm&path=storeID\(%22iD2FC6B8CC8514F90A6B5509EB014B9D3%22\)&frag-header=true&backURL=javascript%3awindow.close\(\)>](http://www.netra.fi/cognos8/cgi-bin/cognosisapi.dll?b_action=dashboard&pathinfo=/cm&path=storeID(%22iD2FC6B8CC8514F90A6B5509EB014B9D3%22)&frag-header=true&backURL=javascript%3awindow.close()>)>  
30.11.2013.

Neuvoston asetus N:o 1698/2005.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.  
<<http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>> 1.11.2013.

Ranta, Seppo 2001. *Valtuusmenettely erityisesti puolustushallinnon sopimuksissa ja sitoumuksissa*. Tampereen yliopisto.

Remes, Matti 2013. *Välttämättömät valtuudet*. Reviisori 1/2013, 4–7.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Suominen, Taru. *Valtuusmenettely valtiontaloudessa*. Valtiovarainministeriö. Tutkielma.

TAE 2013. Valtion talousarvioesitys 2013.  
<[http://budjetti.vm.fi/indox/tae//2013/hallituksenEsitys\\_tae\\_2013.jsp](http://budjetti.vm.fi/indox/tae//2013/hallituksenEsitys_tae_2013.jsp)> 11.11.2013.

Lähdeviite: TAE 2013

Tuomaala, Matti 2009. *Julkistalous*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Ulkoasiainministeriö 2011. *EU-rahoituksen opas 2011–2013*. Ulkoasiainministeriö Eurooppatiedotus nro173/2011.  
<<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/download.aspx?ID=83830&GUID={E9D75794-0348-4CCD-A529-43AE9154ACB3}>> 22.11.2013

Valtiokonttori 2004. *Valtuuskirjanpito*. Valtiokonttorin määräys 20.10.2004. dnro 326/03/2004.

- Valtiokonttori 2013. *Valtion kirjanpidon käsikirja 2013*. Valtiokonttorin määräys 13.11.2013.  
<<http://www.valtiokonttori.fi/kasikirja/Public/download.aspx?ID=88411&GUID={DB2333AC-90E7-478A-B054-E5A34698F07D}>> 30.11.2013.
- Valtioneuvoston asetus valtion talousarviosta annetun asetuksen muuttamisesta 1786/2009.  
<<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20091786>> 30.11.2013
- Valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003/262.
- Valtioneuvoston kanslia 2011. *Julkisen vallan tehtävät ja niiden oikea toteutustaso. Julkisten menojen tyypittelyä ja vaikutusten arviointia*. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 9/2011.  
<<http://vnk.fi/julkaisukansio/2011/r09-julkisen-vallan/PDF/fi.pdf>> 1.11.2013.
- Valtioneuvoston kanslia 2013. *Hallituksen vuosikertomus 2012 Osa 3/4: Tilinpäätöslaskelmat*. Hallituksen julkaisusarja 3/2013. Helsinki. Edita Prima Oy.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009. *Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto*. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 184/2009. Helsinki. Edita Prima Oy.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013. *Laillisuustarkastuskertomus. Valtuuksien budjetointi, seuranta ja raportointi*. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 10/2013. Helsinki. Edita Prima Oy.
- Valtiovarainministeriö 2003. *Parempaan tilivelvollisuuteen*. Valtiovarainministeriö: budjettiosasto. Työryhmämuistio 2003:2. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Valtiovarainministeriö 2005. *Tulosohjauksen käsikirja*. Valtiovarainministeriö: hallinnon kehittämisosasto. Julkaisuja 2005:2. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Valtiovarainministeriö 2008. *Talousarviolainsäädännön kehittämishanke - nykytilan kartoitus ja kehittämislinjausten alustava arviointi*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2008:27. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Valtiovarainministeriö 2011. *Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta*. TM 1101. 23.3.2011
- VM:n lausuntopyyntö 2013. Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi talousarviolain 7 §:n muuttamiseksi 21.8.2013. dnro VM083:00/2013.
- VM 2013. Valtiovarainministeriön verkkosivut talousarvion laadinnasta.  
<[http://www.vm.fi/vm/fi/09\\_valtiontalous/01\\_talousarvio/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/09_valtiontalous/01_talousarvio/index.jsp)> 30.11.2013
- Lähdeviite: VM 2013
- Wacker, Jani 2009. *Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssivaltaan*. Tampere: Tampere University Press.

## LIITE

### Teemahaastattelurunko

#### 1. Nykytilanne

Valtuusmenettelyn ja budjetointiprosessin yleiskuvaus

- Valtuusmenettely pääluokassa (suunnittelu ja seuranta), lyhyt kuvaus.
- Valtuustietojen budjetoinnin prosessi lyhyesti.
- Ovatko prosessit määritelty kirjallisesti?

Valtuuksien budjetoinnin arviointi

- Onko valtuuksien budjetointi selkeää ja tiedot riittäviä?
- Miten arvioisit tiedon luotettavuuden valtuuksien osalta?
- Miten arvioisit tiedon läpinäkyvyyden valtuuksien osalta?
- Onko valtuusmenettely tehty määräystenmukaisesti ja onko ne esitetty talousarvioehdotuksessa yhdenmukaisesti?
- Miten arvioisit tiedon tarkoituksenmukaisuuden valtuuksien osalta?
- Ministeriössä havaitut ongelmat valtuuksien budjetoinnissa?

Valtuudet eduskunnan budjettivallan kannalta

- Miten arvioisit kuinka hyvin eduskunnan budjettivalta toteutuu valtuuksista päätettäessä?  
Saavatko kansanedustajat pääluokan budjetista helposti selville, mitä valtuus koskee ja miten siitä aiheutuu menoja?
- Eduskunnasta tullut palaute koskien valtuuksia?

#### 2. Valtuudet - kehittämistoimenpiteet

- Suunnitellut kehittämistoimenpiteet valtuuksien osalta?
- Hallitusohjelmassa 22.6.2011 mainittiin MMM:n ja PLM:n budjetoinnin läpinäkyvyys valtuuksien osalta. mitä toimenpiteitä tämän eteen on tehty tai aiotaan tehdä?
- Valtuuksien tarve tulevaisuudessa?
  - Voisiko joiden valtuuksien kohdalla olla käytössä vaihtoehtoinen monivuotinen menettely esim. siirtomääräraha tai rahastomenettely?
  - Ministeriön näkemys siirtomäärärahakauden pituudesta? Pääluokan tarpeet. (VM:n kysely)